**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**
SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES

**ATA Nº 4, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2003**

**- SESSÃO ORDINÁRIA -**

# PLENÁRIO

**APROVADA EM 19 DE FEVEREIRO DE 2003**
**PUBLICADA EM 24 DE FEVEREIRO DE 2003**

**ACÓRDÃOS DE PAUTA DE NºS 84 a 100**

ATA Nº 4, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2003
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência do Ministro Valmir Campelo
Repr. do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado
Secretário-Geral das Sessões: Dr. Eugênio Lisboa Vilar de Melo
Secretária do Plenário, Substituta: Sra. Denise Mendes da Silva Machado

Com a presença dos Ministros Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler, dos Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (convocado para substituir o Ministro Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça), Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Iram Saraiva) e Marcos Bemquerer Costa (convocado para substituir o Ministro Walton Alencar Rodrigues), bem como do Representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral, o Presidente, Ministro Valmir Campelo, invocando a proteção de Deus, declarou aberta a Sessão Ordinária do Plenário, às quatorze horas e trinta minutos, havendo registrado as ausências dos Ministros Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva e Walton Alencar Rodrigues, por motivo de férias (Regimento Interno, artigos 92 a 95, 99, 133, incisos I a V, e 28, incisos I e VI, e 55, incisos I, **b** e III).

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata nº 3, da Sessão Ordinária realizada em 05 de fevereiro corrente, cujas cópias autenticadas haviam sido previamente distribuídas aos Ministros e ao Representante do Ministério Público (Regimento Interno, artigo 101).

COMUNICAÇÕES DA PRESIDÊNCIA

O Presidente, Ministro Valmir Campelo, fez em Plenário as seguintes comunicações:

1ª) MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELA PRESIDÊNCIA EM FACE DA REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELO CORREGERDOR DO TIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

"Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Comunico ao Tribunal Pleno que recebi ontem, dia 11 de fevereiro, a Representação nº 1/2003, do Sr. Corregedor, Ministro Adylson Motta, relatando que um certo Sr. Edimar Oliveira, que se identificou como funcionário desta Corte de Contas, procurou as Prefeituras Municipais de Riachão das Neves e de Mirante, no Estado da Bahia, e que, teria dito ter condições de resolver, em curto espaço de tempo, os problemas que as prefeituras enfrentam em feitos em andamento nesta Casa. Para tanto, bastaria que fosse efetuado um depósito bancário em conta que indica, divulgando um número de telefone do Tribunal para contato.
Solicitei o assessoramento da Comissão de Coordenação-Geral, que reuniu-se hoje pela manhã, e sugeriu a adoção das seguintes providências, que já foram autorizadas por esta Presidência:
1. Instauração de Comissão de Sindicância para apurar a divulgação de um número de telefone desta Corte de Contas, de cujo exame preliminar não se constatou qualquer ligação telefônica para aqueles municípios;
2. Expedição de avisos narrando o fato ao Ministro de Estado da Justiça, ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal e ao Superintendente da Polícia Federal no Estado da Bahia;
3. Dar conhecimento da matéria ao Sr. Controlador-Geral da União, solicitando-lhe ampla divulgação em suas representações estaduais;
4. Expedição de avisos a todos os Prefeitos Municipais, dando-lhes conhecimento do assunto e alertando que ninguém está credenciado pelo Tribunal de Contas da União para tratar de qualquer

matéria, exceto quando em contato oficial em sua sede em Brasília e nas Secretarias Estaduais de Controle Externo, em cada capital de Estado;

5. Do mesmo modo, alertar os Tribunais de Contas dos Estados e de Municípios sobre o acontecido;

6. Dar um alerta sobre o assunto na "Palavra do Presidente" na Voz do Brasil;

7. Distribuir "releases" sobre a matéria às agências distribuidoras de notícias e a jornais dos Estados;

8. Divulgar mensagem no Siafi.

Estas, portanto, as providências que determinei que fossem adotadas, em caráter prioritário e de urgência, em face da representação do ilustre Vice-Presidente e Corregedor, Ministro Adylson Motta."

2ª) CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA

"Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Com fundamento no art. 98 c/c o art. 96, inciso VII, do Regimento Interno, convoco Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno a se realizar no dia 26 de março de 2003 – quarta-feira – às 10 horas.

A sessão ora convocada destina-se a homenagear os Ministros Adhemar Paladini Ghisi e Bento José Bugarin e o Ministro-Substituto José Antônio Barreto de Macedo, por motivo de suas aposentadorias, e ainda, para entrega da medalha concedida pelo Excelentíssimo Senhor Professor Fernando Henrique Cardoso, então Presidente da República, alusiva aos 50 anos de serviço público prestados pelo Ministro-Substituto José Antônio Barreto de Macedo.

Designo o Ministro Ubiratan Aguiar, para saudar o Ministro Adhemar Paldini Ghisi; o Ministro Benjamin Zymler para saudar o Ministro Bento José Bugarin; e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, para saudar o Ministro-Substituto José Antônio Barreto de Macedo, em nome desta Corte de Contas."

3ª) DISTRIBUIÇÃO DE EXEMPLAR DA PUBLICAÇÃO "TCU EM NÚMEROS"

"Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que estou fazendo distribuir, nesta oportunidade, exemplar da publicação "TCU em Números", preparada pela Secretaria de Planejamento e Gestão, com a finalidade de favorecer o conhecimento, a compreensão e a avaliação da atuação e do fluxo de demandas impostas ao TCU e, assim, contribuir para o processo de tomada de decisão.

O documento está dividido em três partes, que apresentam a evolução de diversos indicadores institucionais. A primeira parte, relativa à atividade-fim, objetiva proporcionar visão geral acerca da produção do TCU, do fluxo de processos, do comportamento dos estoques e da evolução das fiscalizações realizadas. A segunda e terceira partes enfocam diversas características do quadro de pessoal do TCU e do orçamento do Tribunal, inclusive comparativamente ao Orçamento Geral da União.

Minha expectativa, é que essa publicação contribua para a percepção do nosso ambiente organizacional, bem como que implementemos as medidas necessárias para manter a tendência verificada nos últimos anos de melhoria crescente."

4ª) FISCALIZAÇÕES INICIADAS NO PERÍODO DE 1° A 31 DE JANEIRO

"Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Com o intuito de dar transparência à execução do Plano de Fiscalização, informo a Vossas Excelências que, de acordo com os registros do Sistema de Planificação, Planejamento, Execução e

Controle de Fiscalizações – FISCALIS, foram iniciadas 17 fiscalizações no período de 1° a 31 de janeiro do corrente ano, as quais estão discriminadas no quadro que passo às mãos de Vossas Excelências."

5ª) DISTRIBUIÇÃO DE EXEMPLAR DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

"Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Por iniciativa da Assessoria Parlamentar, estou fazendo distribuir a Vossas Excelências um exemplar da Lei de Responsabilidade Fiscal, cedido a esta Corte de Contas pela Diretoria-Geral e pelo Centro Gráfico do Senado Federal."

RESPONSABILIDADE SOCIAL

- Comunicação proferida pelo Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha:

"Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador Geral,
Os principais jornais do país vem dando destaque à cruzada que o Presidente desta Corte tem desenvolvido pelos vários estados da União.
Trata-se de focar a atenção dos administradores para a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal dos Administradores nos três níveis federais, e principalmente de seu consectário necessário que é a Lei de Responsabilidade Social.
O econômico não deve suplantar o social, mas com ele andar de mãos juntas para que possam realizar os verdadeiros valores e princípios consagrados na Constituição Federal e no espírito do povo brasileiro.
Como cidadão belohorizontino, desejo chamar a atenção para um tema pontual da responsabilidade social que é o da prevenção dos desastres naturais plenamente previsíveis pelas condições que os cercam.
É hora de dar um basta a tragédias que cada vez mais vão se tornando corriqueiras e que ceifam centenas de vidas, enlutando as famílias e os amigos.
Uma vez mais batemos nas teclas para que todos ouçam o nosso grito de alerta em relação aos problemas sociais, tais como a segurança nas ruas das cidades, para que a violência não continue a fazer vítimas.
Outro alerta é no sentido de que o **superávit** primário não seja motivo de cortes de despesas essenciais como saúde e educação.
Foi para isso que o Brasil promoveu a fantástica revolução de 2002/2003 e por meio das urnas tenta realizar uma nova facies para as cidades brasileiras.
É importante que a **urbs brasiliensis** se transforme na **civitas brasiliensis**, e o povo possa ver o fruto de seu suor, representado pelos tributos, transformados em obras sociais concretas, em obras superiores ao ouro e ao bronze.
Senhor Presidente,
Solicito que cópia deste pronunciamento seja enviado ao titular do novo Ministério das Cidades, Ministro Olívio Dutra, à Secretaria de Defesa Civil (SEDEC) do Ministério da Integração Nacional, e ao Ministro da Intregração Nacional, Ciro Gomes."

**SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS**

De acordo com o artigo 2º da Resolução nº 064/96, o Presidente, Ministro Valmir Campelo, realizou, nesta data, sorteio eletrônico dos seguintes processos:

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DO PLENÁRIO

Processo: TC-020.136/1969-2
Interessado: MARIA JOSE DE ANDRADE PINTO
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro ADYLSON MOTTA

Processo: TC-014.358/1999-9
Interessado: INST.BRAS.DE FLORICULTURA-IBRAFLOR
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro ADYLSON MOTTA

Processo: TC-007.219/1977-6
Interessado: MARIA HELENA MONTEIRO BERNARDES
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro ADYLSON MOTTA

Processo: TC-350.117/1997-7
Interessado: COORDENAÇÃO REGIONAL DA FUND. NAC. DE SAÚDE NO MA - FNS/MA, FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE - F
Motivo do Sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Processo: TC-004.354/2002-2
Interessado: SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO NO ES/SECEX-ES
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-005.152/2002-1
Interessado: CONGRESSO NACIONAL
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Decisão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: TC-014.187/2000-0
Interessado: Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 35, § 4º, inciso II,
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-674.055/1993-4
Interessado: TELECOMUNICAÇÕES DE SANTA CATARINA S.A. - TELESC
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-026.489/1975-9
Interessado: ANTONIO MENANDRO
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos

Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-039.640/1976-0
Interessado: IGNACIA BRAGA BLAUTH
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Processo: TC-035.306/1979-3
Interessado: DULCE TEIXEIRA E SILVA
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Processo: TC-011.966/1975-0
Interessado: MARIA DE LOURDES PIRES DAYRELL
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Processo: TC-014.502/1994-1
Interessado: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL - BNDES
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro IRAM SARAIVA

Processo: TC-040.337/1974-0
Interessado: ALTAIR ROCHA
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro IRAM SARAIVA

Processo: TC-020.435/1977-0
Interessado: SIMIANA MARINHO RIITANO
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Processo: TC-000.905/1997-6
Interessado: PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS RIACHOS, AL
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor MARCOS BEMQUERER

Processo: TC-650.250/1998-2
Interessado: FUNDACAO JORGE DUPRAT FIQUEIREDO DE SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor MARCOS BEMQUERER

Processo: TC-010.327/2001-2
Interessado: BANQUE BANESPA INTERNATIONAL S.A.

Motivo do Sorteio: Assunto fora das LUJs - Art 3, par. 4 da Res. 64/96
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-028.683/1976-5
Interessado: ARISTIDES JOSE ANTUNES
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-004.646/1999-1
Interessado: FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-475.208/1996-0
Interessado: SECRETARIA GERAL - MINTER
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-043.530/1974-5
Interessado: NORBELIA DE AZEVEDO MENDES
Motivo do Sorteio: Processo Remanescente - Art. 1º, par. único da Res. 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-002.602/1998-9
Interessado: COORDENAÇÃO - GERAL DE SERVIÇOS GERAIS
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Deliberação em Relação
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-275.056/1996-1
Interessado: FUNDAÇÃO LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTENCIA - FLBA
Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 1ª CÂMARA

Processo: TC-008.470/2000-3
Interessado: ESCOLA AGROTÉCNICA FEDERAL DE VITÓRIA DE SANTO ANTÃO- PE
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Processo: TC-007.703/1996-1
Interessado: TELMO CAMILO DE SOUZA
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Decisão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Processo: TC-007.710/1994-1
Interessado: SALVADOR OLIVERIO BARONI
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Decisão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Processo: TC-008.442/2000-9
Interessado: TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - TRE - PARAÍBA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Processo: TC-013.421/2001-8
Interessado: Prefeitura Municipal de Várzea Grande - PI
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Processo: TC-014.143/2001-3
Interessado: CONGRESSO NACIONAL
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro IRAM SARAIVA

Processo: TC-006.992/1995-1
Interessado: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro IRAM SARAIVA

Processo: TC-350.444/1995-1
Interessado: MINISTÉRIO DO INTERIOR - MINTER
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor MARCOS BEMQUERER

Processo: TC-006.074/1998-7
Interessado: FUNDAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISAS MÉDICAS, PREVENÇÃO E TRATAMENTO DAS DOENÇAS CARDIOVASCULARES - MEDC
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor MARCOS BEMQUERER

Processo: TC-929.333/1998-5
Interessado: MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (EXTINTO EM 1999)
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-000.439/1993-2
Interessado: COMPANHIA DE PROMOÇÃO AGRICOLA - CPA/7/1992
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro MARCOS VINICIOS VILAÇA

Processo: TC-002.679/2001-0
Interessado: CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO - CNPQ
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 2ª CÂMARA

Processo: TC-009.158/2001-5
Interessado: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro ADYLSON MOTTA

Processo: TC-775.091/1998-7
Interessado: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE,
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro GUILHERME PALMEIRA

Processo: TC-024.067/1992-0
Interessado: VALQUIRIA DE JESUS MENDES
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Decisão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: TC-004.319/1998-2
Interessado: FUNDAÇÃO ROQUETTE PINTO - FRP
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

PROCESSO COMPENSADO
(§ 3º do art. 11 da Portaria nº 519/1996, alterada pelas Portarias nºs 171/1997 e 174/1999)

Processo: TC-524.039/1993-3
Interessado: FAZENDA FREI ANTONIO S/A - FAFRESA
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro ADYLSON MOTTA

PROCESSOS RELACIONADOS

O Plenário aprovou as Relações de processos organizadas pelos respectivos Relatores (Acórdãos de n°s 79 a 83), na forma do Regimento Interno, artigo 143 (V. Anexo I a esta Ata).

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Passou-se, em seguida, à apreciação dos processos incluídos na Pauta de nº 4, organizada em 05 de fevereiro corrente, havendo o Tribunal Pleno aprovado os Acórdãos de nºs 84 a 100, que se inserem no Anexo II desta Ata, acompanhados dos correspondentes Relatórios e Votos, bem como de Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126):

a) Procs. nºs 013.584/2000-5, 325.305/1995-1, 012.645/1999-0, relatados pelo Ministro Humberto Guimarães Souto;

b) Procs. nºs 001.514/2001-6 (c/ 02 volumes), 017.396/2002-0, 010.947/1999-0 (apensados os TCs 011.442/2000-0, 011.443/2000-8, 001.598/2000-8, 001.228/2000-7, 009.040/2000-7, 004.954/2000-9 e 005.943/2000-0), 014.003/2001-2 (c/ 01 volume), relatados pelo Ministro Adylson Motta;

c) Procs. nºs 250.070/1995-2 (c/ 02 volumes e apenso o TC-250.105/1993-4), 006.421/1996-2 (c/ 01 volume e apenso o TC-928.803/1998-8), 015.602/2002-0, relatados pelo Ministro Guilherme Palmeira;

d) Procs. nºs, 020.568/1992-4, 014.188/2001-5, 001.945/2001-4, relatados pelo Ministro Benjamin Zymler;

e) Proc. n° 275.086/1997-6, relatado pelo Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha; e

f) Procs. nºs 004.550/2002-4 (c/ 05 volumes e apenso o TC-004.604/2002-7), 001.316/1999-0 c/ 56 volumes), 016.224/2001-2 (c/ 12 volumes), relatados pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

TC-015.602/2002-0

Ver em Anexo II a esta Ata as falas proferidas pelo Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, bem como pelos Ministros Ubiratan Aguiar, Humberto Souto e Valmir Campelo, Presidente, quando da apresentação do TC-015.602/2002-0, logo após a leitura do Relatório e Voto, bem como da proposta de Acórdão pelo Relator, Ministro Guilherme Palmeira.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

A requerimento do Relator, Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, foi excluído da Pauta nº 4/2003, citada, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, o TC-000.214/1997-3. E, ainda, no transcorrer da Sessão, foi excluído da pauta o TC-003.646/2002-2, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar.

PROCESSO ORIUNDO DA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Faz parte desta Ata, em seu Anexo III, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, o Acórdão nº 107, acompanhado do Relatório e Voto em que se fundamentou, adotado no processo nº 006.857/2002-0, relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado, realizada nesta data.

ENCERRAMENTO

O Presidente, Ministro Valmir Campelo – ao convocar Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir – deu por encerrada, às dezesseis horas e quinze minutos, a Sessão Ordinária e, para constar, eu, Denise Mendes da Silva Machado, Secretária do Plenário, Substituta, lavrei e subscrevi a presente Ata que, depois de aprovada, será assinada pelo Presidente do Tribunal.

DENISE MENDES DA SILVA MACHADO
Secretária do Plenário, Substituta

Aprovada em 19 de fevereiro de 2003.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 4, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2003
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS RELACIONADOS

Relações nºs 008/2003, 006/2003, 01/2003 e 02/2003, 015/2003, organizadas, respectivamente, pelo Gabinete dos Ministros Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler, bem como dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa, aprovadas na Sessão Ordinária do Plenário, realizada nesta data (Acórdãos de nºs 79 a 83), na forma do Regimento Interno, artigo 143.

RELAÇÃO Nº 008/2003
Gabinete do Ministro Ubiratan Aguiar

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94, 95, inciso V e 105.

Relator: Ministro Ubiratan Aguiar

SOLICITAÇÃO

ACÓRDÃO nº 79/2003 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em 12/02/2003, ACORDAM, por unanimidade, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento o art. 143, inciso V, alínea "e", do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em conceder a prorrogação de prazo solicitada pelo responsável, nos termos dos pareceres emitidos nos autos, autorizando, desde já, a realização de diligência à Secretaria do Patrimônio da União para que encaminhe as conclusões do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial nº 398, de 30.09.2002:

01 - TC 002.458/1996-9 – c/ 08 volumes
Apenso: TC-008.170/2001-5
Classe de Assunto: II
Interessada: Secretaria do Patrimônio da União
Entidade: Aeroporto Internacional de Viracopos – Campinas/SP

**Ata nº 004/2003 – Plenário**

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2003.

VALMIR CAMPELO
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro–Relator

Fui presente

LUCAS ROCHA FURTADO
Rep. do Ministério Público

RELAÇÃO Nº 006/2003
Gabinete do Ministro Benjamin Zymler

Relação de processos submetidos à 2ª Câmara, para votação, na forma do Regimento Interno, arts. 134, 135, 137, 138, 140 e 143 do Regimento Interno.

Relator: Ministro Benjamin Zymler

RECURSO DE REVISÃO - TOMADA DE CONTAS (Exercício: 1990)

Acórdão nº 80/2003

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução 155/2002 e no art. 18 da Resolução TCU nº 02/93, c/c o enunciado 145 da Súmula da Jurisprudência predominante do TCU em autorizar a Secretaria de Controle Externo competente a apostilar o Acórdão proferido no processo a seguir relacionado, para fins de correção de erro material, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, mantendo-se os demais termos do instrumento legal, ora retificado.

MINISTÉRIO DO TRABALHO EPREVIDÊNCIA SOCIAL (EXTINTO)

01 - TC 015.151/1992-1
Classe de Assunto : II
Responsáveis:..... CPF
JÚLIA DE OLIVEIRA CHAVES.....NÃO CONSTA
ASDRÚBAL GONÇALVES TORRES JÚNIOR.....001.667.151/15
JÚLIO MARCOS DA SILVA.....070.740.261/15
EDVALDO JOSÉ MARIANO.....066.275.871/49
ANYSIO ALVES NEGRÃO.....019.370.817/53
ANTÔNIO CARLOS LÚCIO.....312.547.808/15
MARIA AUXILIADORA L. G. CARVALHO.....102.386.541/68
EDVALDO JOSÉ MARIANO.....066.275.871/49
BENEDITO JOSÉ R. BRITO.....034.914.203/34
Entidade/Órgão: Coordenação de Serviços Gerais do Ministério do Trabalho e Previdência Social

02 - TC 015.473/1991-0
Classe de Assunto : II
Responsáveis:
JÚLIA DE OLIVEIRA CHAVES.....NÃO CONSTA
ASDRÚBAL GONÇALVES TORRES JÚNIOR.....001.667.151/15
JÚLIO MARCOS DA SILVA.....070.740.261/15
EDVALDO JOSÉ MARIANO.....066.275.871/49
ANYSIO ALVES NEGRÃO.....019.370.817/53
ANTÔNIO CARLOS LÚCIO.....312.547.808/15
MARIA AUXILIADORA L. G. CARVALHO.....102.386.541/68
EDVALDO JOSÉ MARIANO.....066.275.871/49
BENEDITO JOSÉ R. BRITO.....034.914.203/34

Entidade/Órgão: Coordenação de Serviços Gerais do Ministério do Trabalho e Previdência Social

Ata nº 4/2003– 2ª Câmara

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2003.

VALMIR CAMPELO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro–Relator

Fui presente

LUCAS ROCHA FURTADO
Rep. do Ministério Público

RELAÇÃO Nº 01/2003
Gabinete do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Processo(s) submetido(s) ao Plenário para votação nos termos dos arts. 93, 94, 95, inciso V, e 105 do Regimento Interno.

Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

Acórdão nº 81/2003 – Plenário

1.Processo: TC 275.206/1997/1 (com 4 volumes)
2.Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração
3.Responsáveis: Marilson Nogueira Montesuma, CPF 081.108.083-87, e Luiz Cláudio da Rocha Evangelista, CPF 113.819.813-72.
4.Órgão: Delegacia Federal de Agricultura e Abastecimento no Ceará/DFA-CE
5.Relator: Augusto Sherman Cavalcanti
6.Representante do Ministério Público: não atuou
7.Unidade Técnica: não atuou
8.Advogado: não consta.

9.Acórdão:
VISTOS e relacionados estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Delegacia Federal de Agricultura e Abastecimento no Estado do Ceará, em face de irregularidades na condução de processo licitatório, culminando com o julgamento pela irregularidade das contas, constituindo em débito os responsáveis;

Considerando que os responsáveis, em razão dessa condenação, conforme o acórdão nº 519/1999 - 2ª Câmara (fls. 218, vol. principal), interpuseram Recurso de Revisão do qual restou o Acórdão nº 086/2002 - Plenário (fls. 16, vol. 2), pelo qual não foi conhecido o prefalado recurso por não preencher os requisitos de admissibilidade;

Considerando que, embora os responsáveis não tenham indicado especificamente qual a decisão em face da qual recairiam os embargos, extraem-se dos autos, todavia, informações que deixam claro tratar-se do Acórdão nº 086/2002 - Plenário, o *decisum* a que os responsáveis, conjuntamente, opuseram os presentes Embargos de Declaração;

Considerando que os responsáveis tomaram efetivo conhecimento das notificações do acórdão ora embargado em 26/03/2002 e em 30/04/2002, consoante documentos acostados às fls. 29 e 30, vol. 2;

Considerando que estes Embargos de Declaração deram entrada nesta Corte de Contas em 03/10/2002 (fls. 01, vol. 4), intempestivamente, pois, nos termos do art. 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; e

Considerando, destarte, que os elementos carreados a estes autos não demonstraram a superveniência de fatos novos que pudessem admitir a exceção de intempestividade prevista no parágrafo único do art. 32 do retromencionado diploma legislativo, por constituírem meros expedientes que poderiam ter sido apresentados por ocasião da audiência dos embargantes,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em Sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso V, alínea "f", e § 3º, do Regimento Interno, e, ainda, com fundamento no parágrafo único do art. 32 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1.não conhecer dos presentes Embargos de Declaração.

9.2.Dar ciência aos embargantes do inteiro teor deste acórdão.

10. Ata nº 4/2003 - Plenário

VALMIR CAMPELO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro–Relator

Fui presente

LUCAS ROCHA FURTADO
Rep. do Ministério Público

RELAÇÃO Nº 02/2003
Gabinete do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Relação de processo(s) submetido(s) ao Plenário para votação, na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94, 95, inciso V, e 105.

Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

**TOMADAS DE CONTAS ESPECIAL**

**ACÓRDÃO nº 82/2003 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos no Plenário, em Sessão de 12/02/2003, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 217, §§ 1º e 2º, e 218, parágrafo único, ambos do Regimento Interno, quanto ao (s) processo (s) a seguir relacionado (s), em autorizar o parcelamento da dívida total (débito e multa), a cujo pagamento foi condenado o Sr. Luiz Revil Ferreira, nos termos do Acórdão nº 319/2002-TCU-Plenário, em 24 (vinte e quatro) parcelas iguais e sucessivas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

1 - TC 016.760/1995-6 (com 2 volumes e Anexo: TC 014.723/2000-5)
Classe de Assunto : II
Entidade(s)/Órgão(s): Prefeitura Municipal de Lago Verde/MA

Responsável(eis) : Luís Revil Ferreira, CPF nº 075.342.303-06

Ata nº 04/2003 - Plenário

T.C.U, Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2003.

VALMIR CAMPELO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro–Relator

Fui presente

LUCAS ROCHA FURTADO
Rep. do Ministério Público

RELAÇÃO Nº 015/2003
Gabinete do Ministro MARCOS BEMQUERER COSTA

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação, na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94, 95, inciso V e 105 do Regimento Interno.

**Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa**

REPRESENTAÇÃO

ACÓRDÃO nº 83/2003 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos no Plenário, em Sessão de 12/02/2003, Considerando que a representação encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TC/ES, decorrente da realização de reajustamentos impróprios na execução de contrato cujos recursos foram repassados por órgão federal, foi conhecida, com fundamento no inciso IV do art. 37-A da Resolução nº 77/96–TCU então vigente, e julgada, no mérito, procedente, por meio do Acórdão nº 127/2000, Plenário, Ata nº 26/2000 (fls. 265/266); Considerando que, em virtude de terem sido apurados equívocos no reajuste dos valores a serem pagos à Construtora Sá Cavalcante Ltda., com base no Contrato nº 35/94 e aditivos, celebrados com a Prefeitura Municipal de Serra/ES, foi expedida determinação à Secretaria de Educação Média e Tecnológica-Semtec/MEC, visando à adoção de providências no sentido de orientar a referida prefeitura municipal para que, na hipótese de ainda restar pagamentos a serem efetuados à aludida construtora por serviços prestados em decorrência do Contrato nº 35/94, fosse promovida a necessária compensação, mediante o desconto do crédito a favor daquela empresa, para posterior restituição à Semtec/MEC (item 8.4.1 e subitens do Acórdão nº 127/2000); Considerando que, em decorrência de a empresa contratada não ter aceitado tal compensação, foi reiterada a determinação supra à Semtec/MEC, mediante o item 8.2 e seus subitens do Acórdão nº 031/2001, Plenário, Ata nº 07/2001 (fls. 312/313); Considerando que, face a impossibilidade de realização de compensação, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação informou (Ofício nº 836/2002 – SPO/GAB/MEC, fl. 459) já ter instaurado a correspondente Tomada de Contas Especial (item 8.4.2, Acórdão nº 127/2000); Considerando que, por meio da Decisão nº 280/2002 – Plenário, foi determinado à SPO/MEC que encaminhasse a TCE à Secretaria Federal de Controle Interno, no prazo de 60 dias, a contar da ciência daquele **decisum**; Considerando que, ante as considerações feitas pela SPO/MEC (fl. 458), o referido prazo foi dilatado até 06/09/2002, mediante a Decisão nº 934/2002 – Plenário; Considerando que, por intermédio do Ofício nº 749/2002 – SPO/GAB/MEC, é solicitada nova dilação do prazo para o encaminhamento da multicitada TCE à SFCI, uma vez que o

referido processo encontra-se em fase final de cobrança administrativa, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 137, inciso VI; e 143, incisos III e V, alínea "e", do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 155/02, em mandar fazer as seguintes determinações:

1 – fixar o prazo improrrogável até 10/03/2003 para que a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação cumpra o estabelecido no subitem 8.1 da Decisão nº 280/2002, Plenário, Ata nº 09/2002;

2 – alertar a titular da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação de que o descumprimento da decisão deste Tribunal sujeita o infrator à multa prevista no parágrafo 1º do art. 58 da Lei nº 8.443/92.

Ministério da Educação e do Desporto - MEC

001 - TC-003.328/1996-1, com 2 volumes
Classe de Assunto: VII
Responsáveis: Átila Freitas Lira (ex-Secretário), CPF nº 130.235.946-00 e Antônio Sérgio Alves Vidigal (ex-Prefeito), CPF nº 525.498.107-59.
Órgão/Entidade: Secretaria de Educação Média e Tecnológica – Semtec/MEC e Município de Serra/ES.

Ata nº 4/2003- Plenário

T.C.U, Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2003.

VALMIR CAMPELO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente

LUCAS ROCHA FURTADO
Rep. do Ministério Público

ANEXO II DA ATA Nº 4, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2003
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Relatórios e Votos, emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos de nºs 84 a 100, aprovados pelo Tribunal Pleno em 12 de fevereiro de 2003, acompanhados de Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

TC-015.602/2002-0

Falas proferidas quando da apreciação do TC-015.602/2002-0, logo após a apresentação do Relatório e Voto, bem como da proposta de Acórdão pelo Relator, Ministro Guilherme Palmeira:

- fala proferida pelo Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado:

"Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

A educação é o único caminho para realizar plenamente o conceito de cidadania. Sabemos da escassez de recursos públicos e da necessidade de sua correta aplicação.

O trabalho desenvolvido pela equipe do Tribunal, conduzido pelo Ministro Relator, Guilherme Palmeira, é da mais alta importância para o País. Assim, não poderia deixar, nesta oportunidade, de prestar minha homenagem a todos que atuaram nesse processo, parabenizando-os pela qualidade, pela profundidade, e pelos resultados que, se implementados, certamente trarão valiosos frutos para o nosso País.

Meus parabéns ao ilustre Ministro Guilherme Palmeira pelo belíssimo trabalho.

Muito obrigado, Senhor Presidente."

- fala proferida pelo Ministro Ubiratan Aguiar:

"Quero associar-me à manifestação do nobre Procurador-Geral a respeito do relatório de auditoria operacional apresentado pelo eminente Ministro Guilherme Palmeira, porque nele foram tratadas matérias essenciais para qualquer nação.

Nessa auditoria operacional, o Tribunal busca enfrentar um dos problemas de que hoje a sociedade brasileira padece, que é o exercício da cidadania plena. Não se encontra cidadania que não passe pela escola, essa formação tão essencial. Não podemos falar em desenvolvimento, em ingressar num mundo desenvolvido, enquanto tivermos que conviver com milhões de analfabetos, ou com alfabetizados apenas do ponto de vista burocrático, que sabem apenas assinar o nome para tirar um documento de identidade ou um título de eleitor. Temos, realmente, que apontar caminhos para uma educação que, além do ensino formal, possa proporcionar preparação para a vida e, por conseqüência, para o exercício da cidadania.

Nesse momento, em que o País debate problemas graves, sérios e relevantes para o desenvolvimento de seu povo; em que a humanidade se transforma numa unidade da violência, da violência gerada pela miséria, pela fome, ou pelo interesse de setores da economia de países mais desenvolvidos em promover os conflitos internacionais com base no econômico, é com satisfação que observo que o presente trabalho de auditoria desce às raízes do problema e indica, de forma apropriada, como solução para esses problemas, a educação em seu mais amplo sentido, no caso específico, o programa Alfabetização Solidária, desenvolvido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Quero louvar o Ministro Guilherme Palmeira e toda a equipe que trabalhou nesta auditora operacional, e deixar um registro no sentido de que essa é uma das muitas contribuições que o Tribunal de Contas da União tem dado ao País."

- fala proferida pelo Presidente, Ministro Valmir Campelo:

"Senhor Relator, Ministro Guilherme Palmeira,

Gostaria também de manifestar minha satisfação e dizer do orgulho que a Presidência tem de colocar em votação o presente relatório de auditoria operacional, fruto do trabalho de Vossa Excelência, de sua equipe e da Seprog.

Foi um trabalho muito bem feito, muito bem redigido, profundo, e que detectou várias falhas no sistema educacional, principalmente, nas condições vividas pelas crianças e adultos analfabetos do nosso País. É uma auditoria que visou, localizou e checou esses problemas, em especial no que tange à área de deficiência visual dos nossos alunos, livros didáticos falhos, não aproveitamento da capacidade dos alfabetizadores, módulos rápidos ou curtos, capacidade ociosa, não prestação de contas. O programa destina-se a atender os 11,6% da população brasileira considerados analfabetos. Constatou-se que apenas 4% daquele contingente foi realmente beneficiado. O programa abrangeu 1.895 municípios, o que corresponde a praticamente 1/3 do total nacional. É uma auditoria altamente confiável e que merece os elogios da Presidência desta Casa e dos Senhores Ministros que se pronunciaram.

Agradeço a Vossa Excelência, Ministro Guilherme Palmeira, e solicito-lhe que autorize a publicação dessa auditoria na Revista de Auditorias do TCU."

- fala proferida pelo Ministro Relator, Ministro Guilherme Palmeira:

"Senhor Presidente,

Gostaria de agradecer as palavras proferidas por Vossa Excelência, pelo Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, e pelo Eminente Ministro Ubiratan Aguiar.

Na verdade, como disse na apresentação do meu Voto, o mérito do trabalho é dos técnicos da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, que fizeram um grandioso trabalho, muito eficiente, cujos resultados – reconhecidos aqui por todos – foram os melhores possíveis.

Com isso, penso que o Tribunal está dando uma valiosa contribuição e demonstração não só da eficiência de seus técnicos, como também da capacidade desta Casa no sentido de oferecer grande colaboração àqueles que querem acertar, que querem governar bem."

- fala proferida pelo Ministro Humberto Guimarães Souto:

"Senhor Presidente,

Gostaria de tecer elogios ao Relator e sugerir, dada a importância do trabalho, a inclusão de comunicação aos Secretários de Educação dos Estados."

O Plenário aprovou, por unanimidade, o Acórdão apresentado pelo Relator, Ministro Guilherme Palmeira, logo após acolhida pelo Ministro-Relator a sugestão oferecida pelo Ministro Humberto Guimarães Souto (Acórdão n° 93/2003 – Plenário).

**GRUPO I – CLASSE I – Plenário**
TC-013.584/2000-5 (com 2 volumes)
**Natureza**: Pedido de Reexame em Processo de Denúncia
**Órgão**: Tribunal Regional do Trabalho – 7ª Região (CE)
**Denunciante**: Identidade preservada (artigo 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92, c/c artigo 66, § 4º, da Resolução TCU 136/2000)

**Sumário**: Pedido de Reexame do Acórdão 234/2002-Plenário, que determinou à responsável o pagamento de multa. Alegação da necessidade de aplicação ao caso do princípio da proporcionalidade, para redução do valor da multa. Conhecimento e não-provimento. Autorização para parcelamento da dívida.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Excelentíssima Juíza Maria Irisman Alves Cidade, do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região, pugnando por diminuição do valor da multa que lhe foi imposta por meio do Acórdão TCU-Plenário 234/2002 (fls. 248 – v. 1).

A Secretaria de Recursos do TCU, ao examinar a peça recursal, entendeu que devia ser conhecida como pedido de reexame, com fulcro no artigo 48 da Lei 8.443/1992 (fls. 5 – v. 2), tendo então sido sorteado como Relator o Ministro Ubiratan Aguiar (fls. 6 – v. 2), que devolveu os autos à Unidade Técnica, para instrução (fls. 7 – v. 2).

O Senhor Analista, por seu turno, instruiu o processo, no essencial, com as seguintes letras:

"Trata-se de Pedido de Reexame interposto pela Exmª Sra. Juíza Maria Irisman Alves Cidade, do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região – TRT/7ª, contra o Acórdão n° 234/2002-TCU-Plenário (fl. 248, vol. 1). O referido decisum considerou irregulares as nomeações para funções comissionadas de pessoas com laço familiar relativo à magistrada supra. Ainda, aplicou à responsável multa pecuniária no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), com fundamento na Lei nº 8.443/92, art. 58, inc. III (ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário).

2.A penalidade pecuniária foi aplicada porque as razões de justificativa apresentadas não lograram elidir a irregularidade que pesava sobre as nomeações do Sr. Alberto Alves de Sousa Gonçalves e das Sras. Valéria Crisóstomo Lima Verde e Geórgia Maria Bezerra, todos com parentesco até 3º grau em relação a magistrados do TRT/17ª. O Sr. Alberto Alves de Sousa Gonçalves, particularmente, é **sobrinho** da Exmª Sra. Juíza Maria Irisman Alves Cidade. Em seu artigo 10, parágrafo único, a Lei nº 9.421/96 veda expressamente nomeações desse tipo.

**Admissibilidade**

3.A pessoa que interpõe recurso é responsável no processo e o faz tempestivamente, com o que se vê legitimada para interpor Pedido de Reexame em processo de tomada ou prestação de contas, nos termos da Lei nº 8.443/92, art. 48, parágrafo único c/c art. 33. Manifestamos, com isso, nossa anuência ao exame de admissibilidade já realizado à folha 05 do volume 2.

**TEOR DO RECURSO**

**Errônea interpretação de decisão do TCU**

4.**ARGUMENTO:** a recorrente alega que verbis "a infringência decorreu de errônea interpretação à decisão do TCU nº 275.622/96, quanto aos efeitos ex tunc da nulidade do ato e da determinação, apenas, de afastar ou de aplicação de norma regimental do TRT" (fl. 02, vol. 2).

5.**ANÁLISE:** verificamos tratar-se do processo TC 275.622/1996-7, o qual deu origem aos Acórdãos nºs 148 a 154/1999, todos do Plenário do TCU e à Decisão nº 573/1999-TCU-2ª Câmara. De acordo com a análise a seguir, constatamos não ser procedente a errônea interpretação alegada pela magistrada. Nenhuma obscuridade continham as decisões prolatadas por esta Corte de Contas, de forma a ensejar divergências interpretativas.

5.1O Acórdão nº 148/1999-TCU-Plenário foi bastante claro ao definir que as nomeações de parentes até 3º grau para funções comissionadas no Regional Trabalhista eram ilegais. Embora o TCU não haja aplicado penalidade pecuniária à Exmª Sra. Juíza Maria Irisman Alves Cidade, em seu Voto, o Exmº Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues consignou que verbis "Os juízes (...), Maria Irisman Alves Cidade, (...), ouvidos em audiência (...) porque decidiram, na sessão do tribunal pleno de 10.3.97, indeferir a exposição de motivos do Presidente daquele Tribunal, mediante a qual o colegiado foi informado da ilegalidade dos atos de nomeação de Marcelo Rossas Freire, **Alberto Alves de Sousa Gonçalves** e Wládia Maria Freitas Austregésilo, em 20.3.96, 1º.4.96 e 1º.4.96, respectivamente, também estão sujeitos a essa multa, porque as razões de justificativa apresentadas (...) não são suficientes para afastar a ilegalidade que pesa sobre aqueles atos" **(grifo nosso)**. Na ocasião, a multa foi aplicada apenas ao Exmº Sr. Juiz Francisco Tarcísio Guedes Lima Verde, mas não havia qualquer dúvida quanto a serem as nomeações ilegais.

5.2No âmbito dos Acórdãos nº 149, 150, 151, 153 e 154/1999, todos do Plenário do TCU, ocorreu o mesmo. Embora o TCU não haja aplicado penalidade pecuniária à Exmª Sra. Juíza Maria Irisman Alves Cidade, em seu Voto, o Exmº Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues consignou os mesmos dizeres estampados no Acórdão nº 149/1999-TCU-Plenário. Na ocasião, houve aplicação de multa a outros magistrados, mas não havia qualquer dúvida quanto a serem as nomeações ilegais.

5.3O Acórdão nº 152/1999-TCU-Plenário, especificamente, aplicou penalidade pecuniária à recorrente. Por meio desse, o TCU decidiu verbis "8.1. aplicar à Juíza Maria Irisman Alves Cidade a multa prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/92, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea "a" do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional; e 8.2.determinar, desde logo, à atual administração do órgão, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/92, o desconto da dívida na remuneração da Juíza Maria Irisman Alves Cidade, acrescida dos encargos legais calculados a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data de cada recolhimento, observados os limites previstos na legislação em vigor, ou, em caso de impossibilidade do desconto, autorizar a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não atendida a notificação".

5.4A Decisão nº 573/1999-TCU-2ª Câmara, da mesma forma que os Acórdãos supra, não continha qualquer obscuridade. Seu texto é a seguir transcrito verbis:

"O Tribunal de Contas da União, reunido em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, II, 5º, VI, e 45, caput, da Lei 8.443/92 c/c o art. 195 do Regimento Interno, DECIDE:

8.1. fixar, com base no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal e no art. 45, "caput", da Lei 8.443/92 c/c o art. 195 do Regimento Interno/TCU, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da mesma lei, o prazo de quinze dias para que o atual do Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região adote as providências necessárias ao exato cumprimento do:

8.1.1. art. 44, § 3º da Lei 8.432/92 e do art. 10 da Lei 9.421/96, consistente na declaração de nulidade dos atos de nomeação dos servidores Marcelo Rossas Freire e **Alberto Alves de Sousa Gonçalves** para cargos em comissão FC-9, Diretor de Secretaria de Junta de Conciliação e Julgamento, em 20.3.96 e 1º.4.96, respectivamente;

8.1.2. art. 68, § 2º, da Lei 8.112/90, consistente na exclusão do adicional de insalubridade dos proventos do servidor inativo Luiz Teixeira da Costa;

8.2. determinar à Secex/CE o acompanhamento da implementação das medidas alvitradas nos subitens 8.1.1 e 8.1.2 acima." **(grifo nosso)**

5.5Não há razão para que se interprete o decisum deste Tribunal de Contas diferentemente do comando que efetivamente encerra. Foi determinada a declaração de nulidade do ato de nomeação do sobrinho da magistrada, pelo que, conclui-se, ele não mais poderia estar pertencendo aos quadros do TRT/7ª. No entanto, conforme constatado pela Unidade Técnica no Estado do Ceará, o Sr. Alberto Alves de Sousa Gonçalves encontrava-se naquela Corte Trabalhista, disfarçada sua situação com outra função comissionada, sob (...) argumento de remanejamento de função, um instituto jurídico que, como bem dito em seu Voto pelo Exmº Sr. Ministro Guilherme Palmeira verbis "inexiste no Direito Administrativo pátrio (...), ao menos na acepção que lhe confere a ilustre magistrada" (fl. 245, vol. 2). O que houve, à luz dos fatos, foi evidente prática de nepotismo, violando-se o disposto na Lei nº 9.421/96, art. 10, parágrafo único.

**Valor da multa**

6.**ARGUMENTO:** alega a magistrada que a multa de R$ 10.000,00 não guarda proporcionalidade com o motivo da aplicação da penalidade, a saber, a já refutada verbis "errônea interpretação à decisão TCU", e com o verbis "salário líquido de um magistrado, no importe de R$ 10.878,48".

7.**ANÁLISE:** não concordamos com a alegação de que o motivo não justifica a aplicação de penalidade mais contundente, nem com a alegada hipossuficiência da magistrada. Como em relação à simples interpretação errônea, somos pelo não provimento das razões recursais.

7.1A penalidade pecuniária não foi aplicada por motivo comezinho, mas por razão extremamente grave, sobretudo do ponto de vista moral. O nepotismo não se constitui em motivo banal, de pouca gravidade, para a aplicação de penalidade pecuniária.

.....

7.3Quando de julgamento de descumprimento de determinação por parte do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região (Acre-Rondônia), o TCU aplicou multa bem mais significativa, no valor de R$ 17 mil reais, individualmente, a cada magistrado (Acórdão 058/2002-TCU-Plenário). Em seu Voto revisor, o Exmº Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues considerou insuficiente o valor da multa porque a violação de dispositivo legal, combinada com a desobediência a expressa determinação do TCU, conferem especial gravidade ao ocorrido. Fez claro, ainda, o Exmº Sr. Ministro-Revisor, que o valor de R$ 17 mil era inferior a 80 % do valor máximo admitido pelo artigo 58 da lei 8.443/92.

7.3A multa aplicada à Exmª Sra. Juíza Maria Irisman Alves Cidade, a fortiori, mostra-se absolutamente coerente com os dispositivos e com a disciplina que regem o tema nesta Corte de Contas. Primeiramente, por ser relativa a ocorrências graves. Segundo, porque o valor encontra-se dentro dos limites previstos no art. 220, inc. III do Regimento Interno do TCU: 5% a 100% do valor máximo fixado pelo Tribunal para o exercício 2002, R$ 21.822,02. A pena aplicada, como se vê, corresponde a 45,8% do valor ao qual poderia ser alçada.

7.4No que se refere à alegada hipossuficiência da magistrada para arcar com o valor da penalidade pecuniária aplicada, cabe ressaltar que é direito do recorrente requerer o parcelamento da importância devida, em até vinte e quatro parcelas, nos termos da Lei nº 8.443/92, art. 26 c/c art.

168 do Regimento Interno do TCU. Assim procedendo, a magistrada poderá planejar seu fluxo financeiro pessoal e adimplir com o valor devido.

**CONCLUSÃO**

8.Ante o exposto, diante da insuficiência dos argumentos da responsável, submeto os autos à consideração superior, propondo ao Eg. Tribunal de Contas da União a adoção das seguintes propostas:

8.1 **conhecer** do presente Pedido de Reexame, com fulcro no disposto na Lei nº 8.443/92, art. 48, parágrafo único c/c art. 33, por atendidos os requisitos de admissibilidade;

8.2 **não provê-lo no mérito**, mantendo o teor do Acórdão n° 234/2002-TCU-Plenário." (fls. 8/11 – v. 2).

O Senhor Diretor de Divisão, ao concordar com a conclusão da instrução, propôs que fosse facultada à recorrente "a possibilidade de pagamento parcelado da multa pecuniária, nos termos do art. 168 do Regimento Interno [antigo] do TCU" (fls. 12 – v. 2).

O Senhor Secretário concordou com essas proposições (fls. 12 – v. 2).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União emitiu parecer formulando concordância com a proposta da Unidade Técnica, opinando que "(...) o julgador é livre para, avaliando as circunstâncias do fato, fixá-lo dentro dos limites permitidos" (fls. 14 – v. 2).

O Relator do feito (fls. 15 – v. 2) declarou-se impedido para relatar o processo, a teor do artigo 39 c/c o artigo 151 do atual Regimento Interno do TCU, sendo-me então, por sorteio (fls. 17 – v. 2), repassada a relatoria do feito.

VOTO

Conheço do pedido de reexame, por estarem preenchidos seus requisitos de admissibilidade.

No mérito, não vislumbro possibilidade de qualquer diminuição da quantia estabelecida para a multa, por não haver nenhum fato novo ou atenuante que possa justificar tal decisão. Como bem realçou o Senhor Analista em sua percuciente instrução, parcialmente reproduzida no Relatório que antecede este Voto, a pena aplicada não chega à metade do valor máximo possível, e as ocorrências são visivelmente graves.

Entendo que pode ser deferido o sugerido parcelamento da dívida, nos termos regimentais.

Dessa forma, acolhendo integralmente os pareceres uniformes da Unidade Técnica e do Ministério Público junto a esta Corte de Contas, o meu voto é no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2003.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Relator

ACÓRDÃO Nº 84/2003-TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.584/2000-5

2. Grupo I; Classe de assunto: I – Pedido de Reexame em Processo de Denúncia (com 2 volumes)

3. Interessado/Denunciante: Identidade preservada (artigo 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92, c/c o artigo 66, § 4º, da Resolução TCU 136/2000)

4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho – 7ª Região (CE)

5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto

6. Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas

7. Unidade técnica: Serur

8. Advogado constituído nos autos: Não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame em processo de denúncia.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, a teor do artigo 48 da Lei nº 8.443/1992, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame, por estarem atendidos os requisitos de admissibilidade para, no mérito, negar-lhe provimento, sendo então mantido o Acórdão 234/2002-Plenário-TCU em todos seus termos;

9.2. autorizar o parcelamento do débito em até vinte e quatro parcelas corrigidas monetariamente, com os devidos acréscimos legais, nos termos da Lei 8.443/1992, artigo 26, c/c o artigo 217 do Regimento Interno do TCU;

9.3. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o antecedem e fundamentam, ao órgão de origem e à recorrente.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto (Relator), Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

12.2. Ministro que alegou impedimento: Ubiratan Aguiar.

VALMIR CAMPELO
Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
**TC 014.003/2001-2**
Natureza: Embargos de Declaração
Entidade: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPRE
Interessado: Eduardo Tavares Almeida

**Sumário:** Embargos de Declaração contra a Decisão nº 1.459/2002-TCU-Plenário relativa a auditoria realizada junto à DATAPREV. Constatação de contradição no item 8.1.1 da Decisão Embargada.. Provimento. Mantença dos demais itens da mencionada Decisão. Ciência ao interessado.

**RELATÓRIO**

Trata o presente processo de Embargos de Declaração interpostos tempestivamente pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV, com o escopo de sanar contradição existente em parte na Decisão nº 1.459/2002 – TCU – Plenário, prolatada por esta Corte de Contas na Sessão de 30/10/2002, com fulcro no 287 do Regimento Interno desta Corte.

A Direção da DATAPREV informa que, em função do Relatório da Secretaria Federal de Controle Interno nº 070422/2001 e da Decisão embargada, deliberou sobre o Relatório de Auditoria Operacional produzido pela Secex/RJ, sendo os dois trabalhos relativos à avaliação dos contratos firmados entre a DATAPREV e a UNISYS, tendo realizado, desde agosto de 2002, diversas reuniões com o aludido fornecedor objetivando uma solução consensual entre as partes para as questões comerciais e financeiras apresentadas nos já mencionados relatórios.

A DATAPREV requer, então, em sua petição datada de 10 de janeiro de 2.003, o que segue, *in verbis*:

*"O resultado final das negociações realizadas com a Unisys visando, especialmente, a adequação dos preços praticados pelo fornecedor com aqueles que refletem a realidade do mercado, frustrou a expectativa desejada pela DATAPREV uma vez que a UNISYS apresentou uma contraproposta inaceitável, que sequer satisfazia os apontes dos órgãos de Controle e Consultorias Contratadas.*

*Diante deste fato, o qual fechou as portas de qualquer acordo, não restou à Direção da Empresa outra alternativa, senão a de ingressar com uma Medida Cautelar, a fim de que os valores corretos fossem apurados. Desta forma, em 18 de dezembro de 2002, a DATAPREV deu entrada na 22ª Vara Cível Federal, Seção Judiciária do Rio de Janeiro, numa Ação Cautelar de* ***Caução de Crédito, cumulada com Produção Antecipada de Prova.***

*Neste contexto e considerando o fato de que a própria Decisão proferida pelo TCU apresenta, no nosso entendimento, uma* ***contradição*** *de mérito ao determinar, no* ***item 8.9.3****, que* ***no prazo de 180 (cento e oitenta) dias*** *a DATAPREV encaminhe um projeto contemplando, entre outros elementos, um plano de desmobilizarão dos equipamentos de grande porte UNISYS, indicando quando cada equipamento será devolvido à UNISYS. Por outro lado determina no* ***item 8.1.1*** *que* ***no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias*** *a DATAPREV renegocie os contratos firmados com a UNISYS e caso não obtenha sucesso, rescinda unilateralmente os respectivos contratos.*

*Ademais, cabe salientar que como a DATAPREV não logrou êxito na alternativa negocial, restaria à Empresa, em atendimento à Decisão propalada por essa Corte de Contas, a rescisão unilateral do contrato com o fornecedor UNISYS. Contudo, entendendo que tal medida poderia expor a Previdência Social a riscos de comprometimento dos serviços de processamento da folha de pagamento dos Benefícios Previdenciários, bem como outros serviços, igualmente indispensáveis, prestados pela DATAPREV, com reflexos diretos para a sociedade brasileira.*

*Diante do exposto, Senhor Ministro, com fulcro no artigo 287 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, que estabelece os requisitos de admissibilidade dos Embargos Declaratórios, a DATAPREV requer a Vossa Excelência admitir o cabimento dos presentes embargos para, no mérito, sanar a contradição clarificando a Decisão do Tribunal, ora embargada, promovendo as modificações que, no nosso entendimento, se fazem necessárias, especialmente quanto à rescisão unilateral do contrato, no prazo de 45 dias, determinada no item 8.1.1 da mencionada Decisão."*

É o Relatório.

**V O T O**

Inicialmente, merecem ser os presentes embargos conhecidos, por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei Orgânica c/c o art. 287 do Regimento Interno desta Corte.

A Decisão embargada, de número 1.459/2002-TCU-Plenário, prolatada na Sessão de 30/10/2002, assim determinava em seus itens 8.1.1 e 8.93, *in verbis*:

*"8.1.1 com fulcro no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal e no art. 45 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c art. 195 do Regimento Interno, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, renegocie os Contratos nos 01.0397.99 e 01.0398.99 e 01.0399.99, tendo em vista o princípio da supremacia do interesse público, e levando-se em conta estarem os preços destes contratos acima daqueles praticados no mercado, consoante os apontes contidos no Relatório do Grupo de Trabalho criado pela Resolução PR-2.318/99, no Relatório SFC nº 070422/2001, bem como no item 6.4.4 do Relatório de Auditoria da Secex/RJ, além de os contratos terem sido firmados em condições desfavoráveis para a Dataprev, conforme relatado na Nota Técnica PT/MPAS 3.399 nº 01/2001 e no Relatório Parcial do Gartner Group, caso não obtenha sucesso, rescinda unilateralmente os respectivos contratos;*

*"8.9.3 no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, encaminhe ao Tribunal, para fins de acompanhamento, um projeto de migração de seus sistemas e bases de dados para plataforma aberta, que seja factível e que contemple, dentre outros, os recursos humanos e financeiros envolvidos e suas origens, um cronograma de ações ou etapas a realizar, os prazos para conclusão*

*de cada etapa, um plano de desmobilização dos equipamentos de grande porte Unisys, indicando quando cada equipamento será devolvido à empresa, um plano de contratação de novos hardware e software para operação em plataforma aberta, bem como outras informações consideradas necessárias, manifestando-se acerca da possibilidade de implantação desse projeto;*

De fato, no caso em tela, assiste razão à Embargante no que concerne à existência de contradição na Decisão Embargada, tendo em vista a clara incompatibilidade das determinações feitas nos itens 8.1.1 e 8.9.3, como se comprova na transcrição dos mesmos.

Além disso, há que se levar em conta, como relatado nestes autos, a total dependência do processamento do sistema previdenciário brasileiro com relação aos equipamentos da empresa Unisys, fato que impõe à Dataprev negociações em diversas frentes e com prazo razoável para que não haja o colapso de tal sistema.

Ante essas razões, Voto por que seja adotado o Acórdão que submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2003.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 85/2003 – TCU – Plenário

1.Processo **TC 014.003/2001-2**
2.Grupo I, Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração
3.Interessado: Eduardo Tavares Almeida
4.Entidade: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev
5.Relator: **Ministro Adylson Motta**
6.Representante do Ministério Público: não atuou
7.Unidade Técnica: Secex/RJ
8.Advogado constituído nos autos: não há

9.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Embargos de Declaração, formulados pelo Sr. Eduardo Tavares Almeida, então Presidente da Dataprev, em virtude da realização de Auditoria Operacional naquela empresa

Considerando o teor da Decisão nº 1.459/2002 – TCU – Plenário, que fixou prazo para que fossem renegociados os contratos firmados entre a DATAPREV e a empresa UNISYS BRASIL LTDA;

Considerando existência de contradição na Decisão Embargada, tendo em vista a clara incompatibilidade das determinações feitas nos itens 8.1.1 e 8.9.3;

Considerando a necessidade de efetiva renegociação dos contratos nºs 01.0397.99, 01.0398.99 e 01.0399.99 entre a DATAPREV e a UNISYS BRASIL LTDA.

Considerando as proposições da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro.

**ACORDAM** os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 dar a seguinte redação ao item 8.1.1 da Decisão nº 1.459/2002-TCU-Plenário:

"8.1.1 com fulcro no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, renegocie os Contratos nos 01.0397.99 e 01.0398.99 e 01.0399.99, tendo em vista o princípio da supremacia do interesse público, e levando-se em conta estarem os preços destes contratos acima daqueles praticados no mercado, consoante os apontes contidos no Relatório do Grupo de Trabalho criado pela Resolução PR-2.318/99, no Relatório SFC nº 070422/2001, bem como no item 6.4.4 do Relatório de Auditoria da Secex/RJ, além de os contratos terem sido firmados em condições desfavoráveis para a Dataprev, conforme relatado na Nota Técnica PT/MPAS 3.399 nº 01/2001 e no Relatório Parcial do Gartner Group";

9.2 dar ciência dos termos deste Acórdão ao Interessado.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC – 250.070/1995-2 (com 02 volumes)
Apenso: TC 250.105/1993-4
**Natureza: Recurso de Reconsideração**
Unidade: Prefeitura Municipal de Candeias/BA
Interessado: David dos Santos Caldeira (ex-Prefeito, CPF nº 000.201.765-20)

**Sumário:** Prestação de Contas de recursos repassados pela Petrobrás ao município de Candeias/BA, no exercício de 1992, a título de **royalties** (Fundo Especial - Lei nº 7.525/86). Recurso de Reconsideração contra o Acórdão que julgou irregulares as contas, atribuindo ao responsável débito em virtude da não-comprovação da aplicação integral da quantia repassada. Conhecimento. Alegações insuficientes para mudar o mérito. Provimento negado. Manutenção do Acórdão vergastado. Comunicação ao interessado.

Em exame Recurso de Reconsideração impetrado pelo Sr. David dos Santos Caldeira contra o Acórdão n.º 92/2001 – TCU - Plenário (Sessão de 25/04/2001), proferido no exame da Prestação de Contas dos recursos provenientes de **royalties** e do Fundo Especial de que trata a Lei n.º 7.525/86, recebidos pelo Município de Candeias – BA, no exercício de 1992, na gestão do interessado.

Inicialmente o exame das contas foi subsidiado pelo Relatório de Levantamento de Auditoria efetuado pela Secex/BA, no TC 250.105/93-4 - anexado a estes autos. Nesse processo, foi verificado que, do montante recebido no referido exercício - Cr$ 2.007.455.785,77 - uma parcela, no valor de Cr$ 610.096.019,60, não estava comprovada, devido à ausência de prova documental. Iniciou-se, portanto, o rito da legítima defesa e do contraditório, tendo sido solicitados esclarecimentos ao gestor.

Saneados os autos, na Sessão de 19/01/2000, esta Corte exarou a Decisão n.º 02/2000 – TCU – Plenário, em que rejeitou as alegações de defesa apresentadas pelo gestor, uma vez que não restou comprovada a aplicação integral dos recursos colocados sob sua responsabilidade, fixando novo prazo improrrogável de quinze dias para recolhimento do débito, no valor de Cr$ 610.096.029,60, com os acréscimos legais devidos, a contar de 31/12/1992.

Expirado o prazo regimental para a quitação da dívida, o Tribunal, no referido Acórdão 92/2001, resolveu: *"julgar irregulares as contas do Sr. David dos Santos Caldeira, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19, **caput**, e 23, inciso III, alínea 'a', da Lei n.º 8.443/92, e fixar o prazo de quinze dias para que o responsável comprove, perante o Tribunal o recolhimento à conta específica de **royalties** da Petrobrás, de titularidade do Município de Candeias/BA, da*

*quantia de Cr$ 610.096.029,60 (seiscentos e dez milhões, noventa e seis mil, vinte e nove cruzeiros e sessenta centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais a contar de 31/12/1992 até a data do efetivo recolhimento".*

Ao examinar preliminarmente a peça contestatória, a Secretaria de Recursos concluiu pelo conhecimento do recurso, vez que cumpridos os pressupostos regimentais aplicáveis à espécie.

Determinei, portanto, que a Serur examinasse o mérito do recurso, tendo a ACE encarregada procedido à análise nos seguintes termos:

*"Informa o Recorrente que o Acórdão atacado está fundamentado em premissa falsa decorrente de erro material. Segundo aduz, o Relatório de Auditoria em que se baseou a decisão atacada registrava uma 'diferença de receita, sem comprovação de despesa, da ordem de Cr$ 610.096.029,60'. Na defesa que encaminhara, comprovara, mediante documentação juntada, que o saldo existente em conta para o exercício seguinte fora da ordem de Cr$ 444.319.632,98 e não o valor indicado pela auditoria, no montante de Cr$ 1.536.568,21. Contabilizado o saldo existente em conta corrente no final do exercício, tal como informara em suas alegações de defesa, o valor a ser considerado sem comprovação fica reduzido a Cr$ 167.312.964,83.*

*Aduz ainda que o exame procedido pelos pareceres de fls. 56/57, da Área Técnica deste Tribunal, e de fl. 58, do Ministério Público junto a este Tribunal, confirmaram que o valor pendente de comprovação era de Cr$ 167.312.964,85. Contudo, o mesmo Parecer de fls. 56/57 induziu a erro o Ministro–Relator, posto que contém operação de adição flagrantemente incorreta, quando aduz que,* ***in verbis****: 'constatamos que de um montante recebido da PETROBRÁS de Cr$ 2.007.455.785,77, foram comprovadas despesas no valor de Cr$ 1.395.823.187,96, que somados ao saldo de Cr$ 444.319.632,98, deixado na conta n.º 900.650-4, para o exercício seguinte (fls. 48/49) perfazem o total de Cr$ 1.563.136.152,79, restando pendente de comprovação o valor de Cr$ 167.312.964,85'.*

*Segundo o Recorrente, o erro a que foi induzido o Relator é inquestionável, posto que há que se deduzir do débito o valor do saldo bancário indicado pelo extrato que acostara em suas alegações de defesa, o qual aponta o saldo de Cr$ 444.319.632,98.*

*Reclama, também, o Recorrente que o longo tempo decorrido desde a aplicação dos recursos constitui-se um entrave para a reunião dos documentos que comprovem a realização das despesas. No entanto, as imperfeições do processo são de ordem formal, segundo alega. Tanto é assim que o Ministro-Relator Iram Saraiva, no primeiro julgamento desses autos, afirmou que 'somente foram praticadas impropriedades de natureza formal e não houve dano ao erário'.*

*Dessa forma, reafirmando que não houve desvio ou locupletamento, entende ser injusta a atribuição de débito ao gestor.*

***Exame das Alegações***

*A argumentação do Recorrente está centrada na existência de saldo na conta bancária n.º 900650-4, no valor de Cr$ 444.319.632,98, que, a seu ver, deveria ser deduzido do valor de Cr$ 610.096.029,60, correspondente ao débito que lhe foi atribuído.*

*Suas alegações em sede de recurso não trazem matéria nova. Isso porque as suas alegações de defesa constante de fls. 43/44 do volume principal já noticiavam esse saldo bancário pleiteando a exclusão desse valor do montante do débito apurado.*

*Ocorre que a Equipe de Auditoria excluiu o referido valor considerando-o como despesas realizadas, segundo se depreende do Relatório às fls. 1/5 do TC 250.105/1993-4, juntado a estes autos. Portanto, é improcedente a solicitação do Recorrente quanto à alteração do valor do débito.*

*Por ocasião do exame das alegações de defesa do responsável, em Sessão de 19 de janeiro de 2000, o Ministro-Relator Benjamin Zymler, no Voto condutor da Decisão n.º 002/2000 – TCU - Plenário, discorreu sobre a solicitação do Responsável,* ***in verbis****:*

*'No que se refere à quantia de Cr$ 444.319.632,98 (quatrocentos e quarenta e quatro milhões, trezentos e dezenove mil, seiscentos e trinta e dois cruzeiros e noventa e oito centavos), que o responsável pretende reduzir em relação ao débito que lhe foi imputado, não se pode abater tal valor do* ***quantum*** *devido. Longe de demonstrar aplicação de nova parte dos recursos, a defesa busca artifício aritmético falso para reduzir o débito. A pretensão do Sr. David dos Santos Caldeira não pode ser acolhida. Certo é que os analistas da SECEX/BA encarregados do levantamento*

*apontaram o valor como justificado. Todavia, esse valor não se houve por justificado em razão de haver sido aplicado nos fins que a lei prevê, mas sim em decorrência de esse ser o saldo remanescente encontrado na conta BANEB n.º 900.650-4 ( fls. 48/49). Acolher a tese do responsável e abater do débito quantificado na citação o valor de Cr$ 444.319.632,98 (quatrocentos e quarenta e quatro milhões, trezentos e dezenove mil, seiscentos e trinta e dois cruzeiros e noventa e oito centavo) representaria verdadeiro* ***bis in idem****, uma vez que este valor já foi descontado, quando da citação, do total a que aquele estava obrigado.'*

*Dessa forma, por meio da decisão supra foram rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. David dos Santos Caldeira, cujas contas vieram a ser julgadas definitivamente mediante o Acórdão n.º 92/2001 – TCU- Plenário, de 25.04.2001.*

*Desta feita, porém, o Recorrente insiste no mesmo argumento, olvidando-se das considerações lançadas pelo então Ministro–Relator Benjamin Zymler, no julgamento da Decisão n.º 002/2000 – TCU - Plenário, acima transcritas, mesmo tendo ele obtido vistas dos autos, consoante se verifica da fl. 85 do volume principal.*

*Quanto à dificuldade para a apresentação de documentos, dada a extemporaneidade dos fatos, esse argumento não encontra guarida neste Tribunal. Isso porque o primeiro chamamento do Recorrente aos autos deu-se em 28 de junho de 1993, segundo se depreende do documento de fls. 08 do TC 250.105/1993-4. Poderia ele ter providenciado os documentos hábeis para a comprovação da aplicação dos recursos recebidos naquela época – ano de 1993 – quando a ressalva aposta por este Tribunal à Prestação de Contas era bem oportuna – próxima aos fatos.*

*Além disso, houve tempo suficiente para que o Recorrente buscasse, por medida judicial, ter acesso aos documentos que deveriam estar arquivados na Prefeitura. Não o fazendo nesses longos dez anos, não há como mudar a sua situação nos autos.*

*Portanto, não há como propugnarmos pelo provimento do presente recurso de reconsideração."*

Com a anuência dos dirigentes da Serur, bem como do Procurador-Geral do MP/TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, a Analista concluiu propondo (1) conhecer do recurso para, no mérito, (2) negar-lhe provimento, mantendo-se, em seus exatos termos, o Acórdão n.º 92/2001 – TCU – Plenário e (3) dando-se conhecimento ao Recorrente da decisão que vier a ser adotada por este Tribunal.

É o Relatório.

VOTO

O recurso de reconsideração em exame preenche os requisitos de admissibilidade, devendo, pois, ser conhecido.

As alegações do ex-prefeito, no intento de reformar o Acórdão vergastado, em suma, referem-se (i) à contestação do **quantum** do débito que lhe fora imputado, (ii) às dificuldades para a apresentação de documentos comprobatórios da aplicação dos recursos e (iii) à caracterização da irregularidade como falha formal, vez que não houve locupletamento, mas sim a aplicação da verba no desenvolvimento do município, conquanto em serviços e atividades diversas da que originariamente se destinavam.

Sobre a primeira tese, bem lembrou a Analista da Serur que tal questão foi objeto de minucioso exame no Voto do nobre Ministro Benjamin Zymler, o qual rejeitou as alegações de defesa apresentadas pelo responsável. Para lançar luz sobre a improcedência do argumento recorrente, impende que se reproduza aqui mais um trecho daquele Voto:

*"Nessa linha, o valor que se encontra justificado é da ordem de Cr$ 1.397.359.756,17 (um bilhão, trezentos e noventa e sete milhões, trezentos e cinqüenta e nove mil, setecentos e cinqüenta e seis cruzeiros e dezessete centavos), correspondente à soma de Cr$ 951.503.554,98 (novecentos e cinqüenta e um milhões, quinhentos e três mil, quinhentos e cinqüenta e quatro cruzeiros e noventa e oito centavos) com Cr$ 444.319.632,98 (quatrocentos e quarenta e quatro milhões, trezentos e dezenove mil, seiscentos e trinta e dois cruzeiros e noventa e oito centavos) e com Cr$ 1.536.568,21 (um milhão, quinhentos e trinta e seis mil, quinhentos e sessenta e oito cruzeiros e vinte e um*

*centavos). Todavia, ao reverso do que afirma o responsável em suas alegações de defesa, o valor a que estava obrigado não é de apenas Cr$ 1.563.136.152,79 (um bilhão, quinhentos e sessenta e três milhões, cento e trinta e seis mil, cento e cinqüenta e dois cruzeiros e setenta e nove centavos), mas sim de Cr$ 2.007.455.785,77 (dois bilhões, sete milhões, quatrocentos e cinqüenta e cinco mil, setecentos e oitenta e cinco cruzeiros e setenta e sete centavos). É que, com vistas a confundir o julgador, o Sr. David dos Santos Caldeira, como já mencionado, utiliza duas vezes a redução de Cr$ 444.319.632,98 (quatrocentos e quarenta e quatro milhões, trezentos e dezenove mil, seiscentos e trinta e dois cruzeiros e noventa e oito centavos). A primeira para reduzir o montante pelo qual estava obrigado (Cr$ 2.007.455.785,77 - Cr$ 444.319.632,98 = Cr$ 1.563.136.152,79). A segunda, porque desse valor encontrado – Cr$ 1.563.136.152,79 –, pretende retirar, além dos Cr$ 951.503.554,98 efetivamente aplicados, novamente o saldo da conta – Cr$ 444.319.632,98, obtendo o débito que, no seu entender lhe deveria ser imputado Cr$ 167.312.964,83 (Cr$ 1.563.136.152,79 - Cr$ 951.503.554,98 - Cr$ 444.319.632,98 = Cr$ 167.312.964,83). No que diz respeito ao mérito das alegações de defesa, não há como deixar de rejeitar a tese da defesa.* ***Limitou-se o responsável****, conforme já demonstrado na fundamentação anteriormente desenvolvida nesta Proposta de Decisão****, a tentar confundir o julgador por meio da utilização, por duas vezes, do mesmo valor para reduzir o débito que se lhe deve imputar****."* (grifei).

As duas outras alegações do responsável carecem de comprovação fática e material. Ademais, consoante farta jurisprudência deste Tribunal, compete ao gestor, ou a quem tenha recebido recursos públicos, comprovar a sua correta aplicação, assistindo-lhe, portanto, o ônus da prova. Observa-se, ainda, que a observação feita pelo Ministro Benjamin Zymler, no trecho acima destacado do seu Voto, afasta a presunção de boa-fé da conduta do ex-prefeito.

Por estas razões e, bem assim, pelas que estão explicitadas nos pareceres convergentes da Unidade Técnica e do MP/TCU, entendo que os argumentos do responsável são insuficientes para mudar a deliberação adotada no Acórdão n.º 92/2001 – TCU - Plenário, ora contestado.

Assim sendo, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2003.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 86/2003 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC – 250.070/1995-2 (com 02 volumes) – Apenso: TC 250.105/1993-4
2. Grupo I - Classe I: Recurso de Reconsideração em Prestação de Contas
3. Interessado: David dos Santos Caldeira (CPF nº 000.201.765-20)
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Candeias/BA
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia – Secex/BA e Secretaria de Recursos - Serur
8. Advogada constituída nos autos: Itana Badaró (OAB-BA nº 3606)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Reconsideração em Prestação de Contas de recursos repassados pela Petrobrás ao município de Candeias/BA, no exercício de 1992, a título de **royalties** (Fundo Especial - Lei nº 7.525/86).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei n.º 8.443/92, em:

9.1. conhecer do presente recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos o Acórdão nº 92/2001 – TCU - Plenário;

9.2. dar ciência do inteiro teor desta deliberação ao interessado.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC-006.421/1996-2 (com 01 volume) Apenso: TC 928.803/1998-8
Natureza: Recurso de Revisão
Interessado: Ministério Público junto ao TCU
Unidade: Diretoria do Pessoal Militar da Marinha - DPMM
Responsáveis: Fábio Soares Carmo (Diretor, CPF 135.289.717-20), Luiz Eugênio de Albuquerque Lobo (Diretor, CPF 005.261.424-72), Milton Alves Ramires (Vice-Diretor, CPF 034.778.277-91), Júlio Armando Echeverria Vieira (Chefe do Departamento de Administração, CPF 216.002.667-68) e Eduardo Günther (Chefe do Departamento de Administração, CPF 406.460.687-68)

**Sumário**: Diretoria do Pessoal Militar da Marinha – DPMM. Tomada de Contas Anual – exercício de 1995. Recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra deliberação que julgou as contas regulares com quitação plena. Conhecimento. Superveniência de fato novo, concernente à prática de ato de gestão ilegal, apurado em processo de Representação, considerada procedente pelo Tribunal. Provimento. Insubsistência da deliberação recorrida. Contas irregulares do responsável pelo ato ilegal, com aplicação de multa. Determinação para desconto da dívida na remuneração do responsável. Arquivamento, sem julgamento de mérito, das contas de responsável falecido. Contas regulares com quitação aos demais responsáveis.

Trata-se de processo de Tomada de Contas Anual, relativa ao exercício de 1995, da Diretoria do Pessoal Militar da Marinha – DPMM.

Nesta oportunidade, examina-se Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, por intermédio do Subprocurador-Geral, Dr. Paulo Soares Bugarin, contra a deliberação proferida pela 2ª Câmara, na Relação nº 069/96 (Ministro José Antônio Barreto de Macedo) inserida na Ata nº 32/96, Sessão de 05/09/1996, que julgou regulares as referidas contas, com quitação plena aos responsáveis.

Na instrução de fls. 20/24, a Analista da Secretaria de Recursos relatou o seguinte:

*"HISTÓRICO*

*2. Motivou a impetração do presente recurso a possível ocorrência de ilegalidade (veiculada no TC 928.803/98-8, referente a Representação) consubstanciada na transferência de praças à reserva remunerada, tendo em vista que o art. 16, inciso III, da Portaria 191/93 da DPMM, utilizado como fundamento para tais concessões, extrapola os ditames contidos no Estatuto dos Militares (Lei 6.880/80, art. 98).*

*3. Vale mencionar que o presente recurso, já admitido pelo Relator (fl. 5), ficou sobrestado até deliberação do mencionado processo, mediante a qual este Tribunal, conhecendo da Representação, determinou a juntada a estes autos, para exame em conjunto e em confronto.*

*4. Dos três responsáveis arrolados naqueles autos (senhores Luiz Eugênio de Albuquerque Lobo, Fábio Soares Carmo e Mauro Angelo Maia), apenas os dois primeiros funcionaram como gestor no exercício a que se referem estas contas.*

*5. Expedidos ofícios de audiência a ambos (fls. 35/36 do TC 928.803/98-8), somente o Sr. Fábio Soares Carmo apresentou razões de justificativa (fls. 43/44 do TC 928.803/98-8). Quanto ao Sr. Luiz Eugênio de Albuquerque Lobo, consta o registro de seu falecimento (fls. 46 do TC 928.803/98-8).*

*6. Por proposta desta Secretaria (fls. 7/8), acolhida pelo Ministro-Relator (fl. 9), em respeito ao devido processo legal e às garantias constitucionais dos acusados em geral, foi aberto prazo de quinze dias para o Sr. Fábio Soares Carmo apresentar suas razões, nestes autos de Tomada de Contas anual quanto ao recurso interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, informando-lhe sobre a possibilidade de modificação do mérito de suas contas, em face do teor da peça recursal (fls. 10/11).*

*ADMISSIBILIDADE*

*7. O exame de admissibilidade foi realizado por esta Secretaria (fls. 3), tendo sido admitido pelo Relator à fl. 5.*

*MÉRITO*

*Argumento*

*8. O responsável encaminhou suas razões (fls. 18/19), alegando, de início, que, ao assumir a Diretoria de Pessoal Militar da Marinha, encontrava-se em vigor a Portaria 191/93, editada por seu antecessor. A fim de evitar a quebra ou a descontinuidade do serviço, observou as normas e orientações já existentes no que se refere às matérias de sua competência.*

*Análise*

*9. Edimur Ferreira de Faria ensina que 'A autoridade competente para editar o ato de revogação é a mesma que praticou o ato que se pretende revogar ou a superior hierarquicamente àquela.' (Curso de Direito Administrativo Positivo, Editora Del Rei, Belo Horizonte, 1997, p. 229). Para Hely Lopes Meirelles, 'A faculdade de anular os atos ilegais é ampla para a Administração, podendo ser exercida de ofício, pelo mesmo agente que os praticou, como por autoridade superior que venha a ter conhecimento da ilegalidade através de recurso interno, ou mesmo por provocação, nos casos regulamentares.' (Direito Administrativo Brasileiro, 23ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, p. 185).*

*10. Aplicando-se os ensinamentos dos respeitados mestres administrativistas ao presente caso, tem-se que cabe ao Diretor de Pessoal Militar da Marinha o poder de editar portarias normatizando serviços de sua área de competência, de revogá-las, por conveniência da Administração, ou anulá-las, porque maculadas por vício de ilegalidade.*

*11. Não é demais lembrar que a presunção de legalidade de ato administrativo é* ***juris tantum****, vencível por prova em contrário. E mais, vencível por juízo administrativo em contrário.*

*12. Assim, o juízo sobre a legalidade ou não do ato é próprio do Diretor. A adoção de entendimento ilegal normatizado na Portaria 191/93, portanto, fixa sua responsabilidade.*

*Argumento*

*13. Pondera que a abrangência e a complexidade de suas atribuições (o Diretor do Pessoal Militar é responsável pelo controle da carreira de oficiais e praças da ativa e pela supervisão de duas organizações subordinadas, dentre as quais o Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha), podem gerar a ocorrência de equívocos na condução de assuntos afetos à sua competência.*

*14. A despeito de em sua gestão terem sido realizadas várias atualizações e revisões de normas administrativas, o equívoco em tela não foi constatado.*

*Análise*

*15. O dever do agente público de rever seus próprios atos quando eivados de ilegalidade está sumulado pelo STF (Súmula 473). Nessa linha, não é razoável a escusa do responsável ou a alegação de mera aplicação de ato normativo existente, mormente na posição hierárquica do Diretor de Pessoal Militar.*

*16. O administrador público, principalmente em função de chefia, está, no mínimo, vinculado ao princípio constitucional da legalidade. O vício de origem da Portaria 191/93 imporia, ao Diretor de Pessoal, a obrigação de repará-lo.*

*Alegação*

*17. Somente em 1997 detectou-se a ilegalidade do inciso III do art. 16 da mencionada Portaria, quando, então, considerando o poder-dever de autotutela que a Administração exerce sobre os seus atos (Súmula STF 473), foi cancelado o dispositivo pela Portaria 509/97.*

*Análise*

*18. O poder-dever de autotutela que fez cancelar a norma ilegal em 1997 é o mesmo que deveria ter exercido o responsável quando ocupou o cargo em 1994/1995.*

*Alegação*

*19. Por fim, afirma que, mesmo após a eliminação da norma ilegal, trinta e um militares que já se encontravam agregados para fins de transferência para a reserva remunerada tiveram o direito assegurado. Esse procedimento foi adotado a fim de evitar um desgaste da Administração Naval, a perda da confiabilidade diante de seus administrados e o resguardo do interesse social.*

*Análise*

*20. A constatação de ilegalidade no ato administrativo impõe a declaração de sua nulidade. Por conseguinte, os efeitos dessa declaração retroagem às suas origens, invalidando as conseqüências passadas, presentes e futuras. Isso porque o ato nulo não gera direitos ou obrigações para as partes, não cria situações jurídicas definitivas e não admite convalidação. Essa é a lição de Hely Lopes Meirelles.*

*21. Partindo desse princípio e após verificação da prática mencionada pelo responsável, este Tribunal, nos autos do processo que deu origem ao presente recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (TC 928.803/98-8, referente a Representação), expediu ofício de audiência ao Vice-Almirante Luiz Eugênio de Albuquerque Lobo (aplicador da norma à época já revogada). No entanto, a notícia de seu falecimento impediu sua responsabilização para fins de imputação de multa.*

*22. Não se está, portanto, a aceitar a adoção de procedimento similar ao praticado pelo responsável, mas o TCU não pode atribuir responsabilidade a gestor falecido.*

*CONCLUSÃO*

*23. O ex-Diretor de Pessoal Militar não acrescentou razões capazes de excluir sua responsabilidade consistente na transferência de praças para a reserva com base no teor da Portaria 191/93 eivada de ilegalidade.*

*24. A evidência de prática de ato de gestão ilegal influi o mérito de suas contas. Por conseguinte, dando-se provimento ao recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, devem ser julgadas irregulares as contas do Sr. Fábio Soares Carmo, imputando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92".*

Finalizando o exame, a Analista, com a anuência dos dirigentes da Serur, propôs o seguinte: *"a) conhecer do presente recurso de revisão para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o Acórdão contido na Relação 69/96 (Ata 32/96 – 2ª Câmara) do Ministro José Antônio B. de Macedo; b) com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas do Sr. Fábio Soares Carmo, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma Lei".*

O Ministério Público, na pessoa do Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas, manifestou-se de acordo com o sugerido pela Unidade Técnica, opinando, em suma, *"pela irregularidade das contas do Sr. Fábio Soares Carmo, com cominação de multa, e pela regularidade, com quitação, quanto aos demais gestores".*

É o Relatório.

VOTO

O Ministério Público junto a este Tribunal, com fundamento no inciso IV do art. 81 da Lei n° 8.443/92, c/c o art. 288, **caput**, do Regimento Interno –TCU, tem legitimidade para interpor recurso de revisão, nos termos do art. 35 da mesma Lei. Conheço, pois, do presente recurso.

Quanto ao mérito, preliminarmente, informo que este E. TCU, mediante a Decisão nº 843/2001, prolatada em sessão plenária de 10/10/2001, determinou a juntada da Representação (TC nº 928.803/1998-8) a estas contas da Diretoria de Pessoal Militar da Marinha, para exame em conjunto e em confronto.

O processo de representação teve origem no Ofício nº 986/98, pelo qual o Sr. Juiz Federal da 10ª Vara da Seção Judiciária do Rio de Janeiro encaminhou à presidência deste Tribunal sentença proferida nos autos de mandado de segurança, em razão da verificação de prática de ato de gestão ilegal pelos respectivos responsáveis pela edição/aplicação da Portaria nº 191/93-DPMM.

Apurados os fatos nos autos de representação, verificou-se que o art. 16, inciso III, da mencionada Portaria - fundamento para a transferência de praças à reserva remunerada - estava em desacordo com norma hierarquicamente superior, qual seja o art. 98 da Lei nº 6.880/80 (Estatuto dos Militares). Com efeito, o citado dispositivo da Portaria disciplinava uma hipótese de transferência para a reserva remunerada que não estava prevista na Lei nº 6.880/80.

Convém relembrar aqui o entendimento do MP/TCU, plenamente adotado pelo Ministro-Relator da Representação, a saber: *"Depreende-se, portanto, que se praticou, no âmbito da Diretoria do Pessoal Militar da Marinha, ato com grave infração à norma legal (...), cabendo, em tese, mesmo admitindo-se que não houve dolo, mas apenas culpa, a aplicação de multa aos responsáveis, consoante proposto à fl. 113"*. O Ministro-Relator, por sua vez, no Voto condutor da Decisão, asseverou que *"remanesce, assim, a possibilidade de aplicação de multa aos administradores, em função da edição (um deles), manutenção (os três responsáveis) e utilização (dois agentes) do procedimento ilegal contido no inciso III, do artigo 16, da Portaria 191/93, da Diretoria do Pessoal Militar da Marinha"*.

Observa-se que durante o exercício de 1995, os Srs. Luiz Eugênio de Albuquerque Lobo e Fábio Soares Carmo ocuparam a função de Diretor na DPMM, sendo que o primeiro, conforme informado nos autos, é falecido.

O Sr. Fábio Soares do Carmo foi devidamente ouvido em audiência (fls. 18 e 19), porém - conforme se depreende da minudente análise proferida pela Serur, transcrita no Relatório acima - não apresentou argumentos convincentes (i) para a aplicação de procedimento previsto indevidamente na mencionada Portaria, bem como (ii) para a sua não-revogação. Sobre a questão, destaco que é pacífico o entendimento doutrinário e jurisprudencial de que o administrador público deve observar o princípio constitucional da legalidade, motivo pelo qual, mesmo sem intenção de beneficiar qualquer pessoa, o responsável não deveria aplicar o disposto na Portaria editada pelo seu antecessor.

Verificou-se, pois, ato de gestão omissivo, pois o administrador não fez aquilo que moral e juridicamente deveria ter sido feito, qual seja a não-aplicação da Portaria 191/93 e sua revogação. Por corolário jurídico, **ex-vi** do disposto no art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei Orgânica do Tribunal, as contas do Sr. Fábio Soares do Carmo devem ser julgadas irregulares, com aplicação de multa, conforme preceitua o parágrafo único do art. 19 da mesma Lei.

Em relação ao Sr. Luiz Eugênio de Albuquerque Lobo, ante o seu passamento, entendo que suas contas devem ser arquivadas, sem julgamento de mérito, *ex-vi* do que dispõe o artigo 212 do Regimento Interno.

Por estas razões e ainda embasado nos pareceres convergentes da Unidade Técnica e do MP/TCU, Voto por que este Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2003.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 87/2003 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-006.421/1996-2 (com 01 volume) - Apenso: TC 928.803/1998-8
2. Grupo I - Classe I – Recurso de Revisão em Tomada de Contas Anual
3. Interessado: Ministério Público junto ao Tribunal – MP/TCU
4. Unidade Jurisdicionada: Diretoria do Pessoal Militar da Marinha – DPMM
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Antônio Barreto de Macedo
6. Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas
7. Unidades Técnicas: 3ª Secretaria de Controle Externo – 3ª Secex e Secretaria de Recursos - Serur
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão em Tomada de Contas Anual, relativa ao exercício de 1995, da Diretoria do Pessoal Militar da Marinha – DPMM.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos artigos 16, incisos I e III, alínea "b", 17, 19, parágrafo único, 23, incisos I e III, e 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92 em:

9.1. conhecer do presente Recurso de Revisão para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando, assim, insubsistente a deliberação contida na Relação nº 69/96 (Ministro José Antônio Barreto de Macedo), inserida na Ata nº 32/96, da Eg. 2ª Câmara, Sessão de 05/09/1996;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Fábio Soares Carmo (CPF 135.289.717-20) e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que efetue e comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, acrescida dos encargos legais calculados a contar do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2.1. determinar à Diretoria do Pessoal Militar da Marinha – DPMM que promova o desconto parcelado da dívida na remuneração do responsável, nos termos do art. 219, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal;

9.3. com fundamento no artigo 212 do Regimento Interno do Tribunal, determinar o arquivamento das contas do Sr. Luiz Eugênio de Albuquerque Lobo (CPF 005.261.424-72), sem julgamento do mérito.

9.4. julgar regulares com quitação plena as contas do demais responsáveis: Sr. Milton Alves Ramires (CPF 034.778.277-91), Sr. Júlio Armando Echeverria Vieira (CPF 216.002.667-68) e Sr. Eduardo Günther (CPF 406.460.687-68).

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

**Grupo II - Classe I - Plenário**
**-TC-275.086/1997-6**
**-Natureza:** Recurso de Reconsideração – Prestação de Contas relativa ao exercício de 1993.
**-Unidade:** Conselho Regional de Administração no Ceará e Piauí – CRA/CE/PI.
**-Interessados:** Duaran Leão Duarte, Aurila Ribeiro Teixeira, Raimundo Carlos Alves Pereira.

**- Sumário:** Recurso de Reconsideração. Interposição em processo de Prestação de Contas, exercício de l993, na qual foram observadas irregularidades no âmbito do Conselho Regional de Administração no Ceará e Piauí – CRA/CE/PI. As justificativas apresentadas não são suficientes para modificar o mérito. Conhecimento. Provimento, em parte, no que tange à multa aplicada.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso interposto pelos Srs. Duaran Leão Duarte, Raimundo Carlos Alves Pereira e Aurila Ribeiro Teixeira, ex-presidente, primeiro e segundo tesoureiros do Conselho Regional de Administração dos Estados do Ceará e Piauí, respectivamente, contra o Acórdão 151/2002 – TCU – Plenário, abaixo transcrito:

"8.1 - julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/92, as contas dos Srs. Duaran Leão Duarte, ex-Presidente do Conselho Regional de Administração no Ceará e Piauí – CRA/CE/PI; Raimundo Carlos Alves Pereira, ex-primeiro-Tesoureiro, e da Srª Aurila Ribeiro Teixeira, ex-segunda Tesoureira, ambos do CRA/CE/PI, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias de Cr$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros), CR$ 322.712,22 (trezentos e vinte e dois mil, setecentos e doze cruzeiros reais) e CR$ 18.250,00 (dezoito mil, duzentos e cinqüenta cruzeiros reais) ao CRA/CE/PI, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze dias), a contar do recebimento da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU) o recolhimento das quantias devidas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos respectivos encargos legais, calculados respectivamente a partir de 02/04/1993, 31/12/1993 e 01/10/1993 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

8.2 - aplicar ao Sr. Duaran Leão Duarte a multa prevista no art. 58, III, da Lei n. 8.443/92, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), e fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), seu recolhimento ao Tesouro Nacional, atualizado monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

8.3 - remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/92;

8.4 - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, no caso de não atendida a notificação;

8.5 - determinar à Secex/CE que, após o trânsito em julgado desta deliberação e caso os responsáveis, Srs. Duaran Leão Duarte, CPF n. 001.750.053-20, e Raimundo Carlos Alves Pereira, CPF n. 024.323.233-00, e Sra. Aurila Ribeiro Teixeira, CPF n. 001.904.033-49, não comprovem o recolhimento das dívidas, encaminhe seus nomes ao Ministério do Trabalho e Emprego para a inclusão no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados - Cadin, de acordo com a Decisão n. 94/2000 e o Acórdão n. 274/2001, ambos do Plenário, caso esta providência não tenha sido adotada."

2.A Serur manifestou-se sobre a questão, por intermédio da instrução da lavra do ACE Carlos Wellington Leite de Almeida (f. 13/17), a qual transcrevo a seguir:

**“**CONSIDERAÇÕES INICIAIS
Acórdão impugnado

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelos Srs. Duaran Leão Duarte, Raimundo Carlos Alves Pereira e pela Sra. Aurila Ribeiro Teixeira, por meio de advogado regularmente constituído, contra o Acórdão nº 151/2002-TCU-Plenário (fls. 321/322, v. principal), que julgou irregulares as contas dos supracitados responsáveis, membros do Conselho Regional de Administração nos Estados do Ceará e Piauí – CRA/CE/PI, relativas ao exercício de 1993, condenando-os solidariamente a restituir ao Erário os valores de Cr$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros), CR$ 322.712,12 (trezentos e vinte e dois mil, setecentos e doze cruzeiros reais e doze centavos) e CR$ 18.250,00 (dezoito mil, duzentos e cinqüenta cruzeiros reais) e aplicando ao primeiro penalidade pecuniária no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais).

***Admissibilidade***

*2.As pessoas que interpõem o recurso são responsáveis no processo e o fazem tempestivamente, com o que se vêem legitimadas para interpor Recurso de Reconsideração em processo de tomada ou prestação de contas, nos termos da Lei nº 8.443/92, art. 32. Manifestamos, com isso, nossa anuência ao exame de admissibilidade já realizado à folha 10 do volume 4.*

***DÉBITO DE Cr$ 15.000.000,00***
***Preexistência de autorização do CRA/CE/PI***

3.**ARGUMENTO:** Inicialmente, alegam os recorrentes que preexistia autorização dos conselheiros-membros do CRA/CE/PI para a realização de licitação com vistas à reforma na sede do Conselho, cujo certame teve como resultado a vitória da empresa R. L. Duarte (fl. 01, vol. 4).

*4.**ANÁLISE:** a alegação consiste de simples reiteração de argumentos já analisados por esta Corte de Contas e rejeitados, conforme bem demonstram o relatório da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – SECEX-CE (fl. 223, v. principal) e o Relatório do Exmº Sr. Ministro-Relator (fl. 311, v. principal), caso em que a atitude dos recorrentes configura comportamento protelatório. O Supremo Tribunal Federal – STF, por ocasião do Agravo nº 166.249-2, da 1ª turma daquela Corte, já se manifestou conclusivamente a respeito. Não assiste razão aos recorrentes porque, embora soubessem da reforma, apenas participaram de uma explanação sobre sua condução (fl. 293, v. principal). Além disso, como fez claro a SECEX-CE, a empresa vencedora do certame não passava de firma fictícia, desprovida de personalidade jurídica (fl. 233, v. principal), conforme informado pela Junta Comercial do Estado do Ceará (fl. 266, v. 1). A Unidade Técnica constatou que a obra terminou por ser executada pela firma R. Leão Duarte – Cometa, de propriedade do irmão do responsável, Sr. Rilenilson Leão Duarte, uma proximidade pessoal incompatível com o decoro e a probidade exigidas do administrador público, em razão da violação aos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade, previstos na Constituição Federal, art. 37, caput.*

***Fatos imprevisíveis durante a realização da obra***

*5.**ARGUMENTO:** os responsáveis sustentam que, durante a realização das obras, surgiram fatos imprevisíveis que exigiriam um reajuste no valor contratado, o que poderia ser feito, com base no Decreto-Lei nº 2.300/86, art. 55, § 1º, norma vigente à época.*

*6.**ANÁLISE:** o parecer da SECEX-CE (fls. 222/223, v. principal) e o relatório do Exmº Sr. Ministro-Relator (fl. 311, v. principal) deixam clara a análise e a rejeição do arrazoado com a fundamentação de que para esses serviços adicionais não foram apresentados projetos, nem planos, nem pesquisa de preços com vistas a subsidiar o devido processo licitatório. A evidência trazida aos autos, também consignada pela Unidade Técnica (fl. 223, v. principal), é de que a empresa dominou a condução da obra, usurpando uma prerrogativa de condução que é privativa do Poder Público, e decidiu fazer os serviços a mais pelos quais cobrou, com a aquiescência do CRA/CE/PI.*

***DÉBITO DE CR$ 332.712,12***
***Dificuldade de implementação de evento***

*7.**ARGUMENTO:** debatem-se os responsáveis por demonstrar que eventos como o 7º Encontro Geral dos Administradores – ERAD envolvem enorme esforço de controle e que essa constatação retira dos administradores a responsabilidade pelos danos ocorridos. De acordo com os recorrentes, a realização de uma perícia contábil "certamente" traria à tona as justificativas para o desencontro entre as escriturações do CRA/CE/PI e do ERAD, com débito de CR$ 332.712,12. Por fim, alegam que não mais tiveram acesso à contabilidade do Conselho após o término do mandato (fl. 02, v. 4).*

*8.**ANÁLISE:** as alegações dos recorrentes são, de pronto, inadmissíveis. Em resposta à oitiva realizada, Sr. Duaran Leão Duarte já atribuiu o fato a erro contábil, o que foi fundamentadamente recusado pela Unidade Técnica (fls. 293/294, v. principal) porque não foi juntado pelo justificante qualquer dado numérico fundamentado para respaldar sua posição. Além disso, a dificuldade de implementar um evento não tira dos gestores a responsabilidade por executá-lo de acordo com a legalidade. Se a instituição não dispõe de estrutura adequada para a realização de evento, então deve abster-se de fazê-lo. Finalmente, não cabe pedir a realização de diligências ou perícias adicionais, uma vez que o ônus de prova da regularidade na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, conforme consagrada jurisprudência do TCU (Acórdãos TCU nºs 011/97-Plenário; 087/97-2ª Câmara; 234/95-2ª Câmara e Decisões TCU nºs 200/93-Plenário; 225/95-2ª Câmara) e artigo 93 do Decreto-lei nº 200/67, o qual dispõe que verbis "quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes".*

***DÉBITO DE CR$ 18.250,00***
***Alegada regularidade do pagamento realizado***

*9.**ARGUMENTO:** de acordo com os responsáveis, o pagamento de CR$ 18.250,00 ao Sr. Gamaliel Noronha, em retribuição aos serviços prestados como mestre de cerimônias no 7º ERAD é regular porque não se pode conceber a prestação de serviços profissionais de forma graciosa (fls. 02/03, v. 4).*

*10.**ANÁLISE:** primeiramente, ressaltamos que, em momento algum, o TCU, por meio de seus Exmºs Srs. Ministros ou por meio de suas Unidades Técnicas, sustentou que os serviços não deveriam ser remunerados. Conforme bem apurou a SECEX-CE (fl. 295, v. principal), ficou comprovado o pagamento de CR$ 17.850,00 ao mestre de cerimônias, materializado por meio dos cheques emitidos e do recibo assinado pelo Sr. Gamaliel Noronha, datado de 21.09.1993, à folha 107 do volume II e, **adicionalmente**, o pagamento dos indevidos CR$ 18.250,00, comprovados via recibo assinado pelo procurador do beneficiário, datado de 01.10.1993 (fl. 287, v. 1). As alegações trazidas pelos responsáveis, simplesmente, não aduzem ao mérito do processo.*

***BOA-FÉ / MÁ-FÉ***
***Alegação de boa-fé***

*11.**ARGUMENTO:** remetem os responsáveis à suposta boa-fé que haveriam tido em relação aos atos de gestão impugnados por esta Corte de Contas. Aludem à Instrução Normativa TCU nº 35/2000, que ratifica a necessidade de análise das ações dos gestores à luz da boa-fé.*

*12.**ANÁLISE:** não assiste razão aos responsáveis, nem resta comprovada a sua boa-fé na gestão dos recursos públicos que lhes incumbia. Primeiramente, cabe definir que a boa-fé não pode ser simplesmente presumida, mas deve ser efetivamente comprovada a partir dos documentos que integram o processo, sob pena tornar inócua a própria exigência da boa-fé. Em explanação clara e precisa sobre o tema, o Exmº Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, à época em que ocupava o cargo de Chefe de Gabinete do Procurador-Geral junto ao TCU, afirmou que verbis: "reconhecer a boa-fé significa extrai-la dos elementos contidos nos autos, significa que a boa-fé deve ser demonstrada, verificada, observada a partir desses elementos. Quer isso dizer que a boa-fé, neste*

*caso, não pode ser presumida, mas antes deve ser verificada, demonstrada, observada, enfim, reconhecida"(CAVALCANTI, Augusto Sherman, Ministro do TCU. "A cláusula geral da boa-fé como condição de saneamento de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União". In:* ***Revista do TCU****. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2001, n° 88, abr/jun, pp. 29-41).*

*12.1.Como bem delineia Sua Excelência, a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos públicos constitui onus probandi do gestor. Isso porque se tratam de processos iluminados pelo Princípio da Supremacia do Interesse Público, o qual, no dizer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, verbis "está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública" (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.* ***Direito Administrativo****. 11ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 1999, p. 68). Ressalta o Exm° Sr. Ministro Augusto Sherman que verbis: "não se está aqui no âmbito do Direito Civil, em que a regra é a de presunção da boa-fé. Está-se na seara do Direito Público. Trata-se de regra relativa ao exercício do controle financeiro da Administração Pública. Insere-se essa regra no processo administrativo peculiar ao Tribunal de Contas da União, em que se privilegia como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor público comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade" (CAVALCANTI, Augusto Sherman, Ministro do TCU.* ***Op cit****, p. 30).*

*12.2.As razões recursais apresentadas pelos recorrentes não lograram, em qualquer hipótese, comprovar a boa-fé que alegaram. Isso nos leva a não poder presumi-la. Ao contrário, se considerarmos fatos como a contratação da firma de propriedade do irmão do Sr. Duaran Duarte, em substituição a uma outra que não passava de empresa fictícia, chega-se, mesmo, à comprovação, no mínimo, da desídia na gestão dos recursos públicos. Assim sendo, manifestamo-nos por que seja mantido o juízo já emitido nos autos pelo Exmº Sr. Ministro-Relator, em seu Voto, segundo o qual não se vislumbra verbis "nestes autos a existência de boa-fé dos responsáveis no trato dos recursos públicos colocados sob sua administração" (fl. 314, v. principal).*

***VALOR DA PENALIDADE PECUNIÁRIA***
***Valor de multa não-razoável***

*13.**ARGUMENTO:** no que se refere à multa aplicada ao Sr. Duaran Leão Duarte, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), consideram-na os responsáveis excessiva. Alegam que o requerente não praticou qualquer ato que justifique o valor e que os recolhimentos aos quais já foram condenados caracterizam a penalidade pecuniária pertinente. Fazem menção ao princípio da razoabilidade, o qual, nas circunstâncias, afastaria a aplicação da multa. Para os responsáveis, mesmo que sejam considerados irregulares alguns atos praticados pelo Sr. Duaran Leão Duarte, estes decorreram de erros de interpretação e de condições adversas. Por fim, alega o responsável, Sr. Duaran Leão Duarte, hipossuficiência financeira para arcar com a penalidade (fl. 04, v. 4).*

*14.**ANÁLISE:** cabe registrar que, à exceção do Sr. Duaran Leão Duarte, falece aos demais recorrentes o interesse de agir em grau recursal acerca da penalidade pecuniária aplicada, uma vez que esta tem caráter personalíssimo. Não procedem as alegações de que o Sr. Duaran Leão Duarte não praticou qualquer ato que possa justificar a aplicação da penalidade pela Corte de Contas nem a de que erros de interpretação ou situações adversas afastariam a irregularidade dos atos impugnados pelo TCU. Do Acórdão nº 151/2002-TCU-Plenário (fls. 321/322, v. principal), retiramos que foi verificada a venda de uma sala no edifício Palácio Congresso, sem licitação; que foi gerado um elevado endividamento para o CRA/CE/PI, levando-o a contrair empréstimo e atrasar pagamentos devidos; que foi realizado um simulacro de licitação para reforma do imóvel situado na rua D. Leopoldina; que foram realizadas despesas além do limite orçamentário; que houve dispensa indevida de licitação para contratação de autônomos e advogados; que não houve análise de mercado para a realização de licitações; que houve ressarcimento a conselheiros para custear despesas com táxi, alimentação e aluguel de veículos quando já estavam recebendo diárias; que houve gastos além do disponível em conta-corrente e outros. Além disso, ressaltamos, o valor da multa está de acordo com os parâmetros previstos no Regimento Interno desta Corte, art. 220 e é inferior à multa máxima anualmente estabelecida pelo Tribunal.*

*4.1 a responsabilidade do Sr. Raimundo Carlos Alves Pereira e da Sra. Aurila Ribeiro Teixeira decorre do fato de haverem concorrido para a prática de atos irregulares com dano ao Erário, na condição de membros de conselho de administração ou fiscal, nos termos do disposto na Lei nº 8.443/92, art. 5º, inc. IX.*

***CONCLUSÃO***

*15.Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo à Corte de Contas a adoção das seguintes propostas:*

*15.1**conhecer** do presente Recurso de Reconsideração, com fulcro no disposto na Lei nº 8.443/92, art. 32, inc. I c/c art. 33, por haverem sido atendidos os requisitos de admissibilidade;*

15.2***não provê-lo no mérito**, mantendo o teor do Acórdão n° nº 151/2002-TCU-Plenário."*

3.Posteriormente, o Diretor da 3ª Divisão Técnica, avalizado pelo Titular daquela Secretaria, ao pronunciar-se, concordou com o analista quanto ao conhecimento do presente recurso e mérito propostos.

O processo foi encaminhado ao Ministério Público, que, ao manifestar-se às f. 18, colocou-se de acordo com a proposta oferecida pela Serur.

**V O T O**

Fui designado Relator do presente processo em virtude de sorteio realizado em 12/06/2002.

2.Houve no âmbito da Secretaria Técnica o exame de admissibilidade da documentação encaminhada pelos recorrentes, tendo-se concluído que a referida peça foi tempestivamente interposta.

3.Os três principais pontos que levaram ao julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, citados anteriormente, foram:

a) pagamento de Cr$ 15.000.000,00 à R.L. Duarte, em 02/04/93, valor superior ao que constava da proposta da empresa, que substituiu o termo de contrato, por serviços de reforma na sede do CRA/CE/PI;

b) existência de saldo credor apurado em 31/12/93 referente ao 7º ERAD, no valor de CR$ 322.712,22, não registrado na contabilidade do CRA/CE/PI; e

c) pagamento indevido ao Sr. Gamaliel Noronha, em 1º/10/93, no valor de CR$ 18.250,00, conforme apurado pela Comissão de Sindicância.

4.Vejo que as justificativas apresentadas pelos responsáveis não são capazes de sanear as irregularidades acima citadas, a exemplo da questão relativa à alínea "a" supra (contratação da empresa R.L. Duarte). Neste ponto, concluiu a Secex/CE que a empresa vencedora do certame era fictícia, desprovida de personalidade jurídica, tendo sido a obra executada pela firma R.L. Leão Duarte – Cometa, de propriedade do irmão do responsável, Sr. Rilenilson Leão Duarte, fato que afronta os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, afastando, inclusive, a possibilidade de existência de boa-fé na gestão dos recursos do Conselho.

5.Por outro lado, entendo que devido à condição financeira do Sr. Duaran Leão Duarte, explicitada as f. 04 do volume 4, este Tribunal poderia, ante o princípio da razoabilidade, reduzir o valor da multa, tendo em vista, também, que o montante do débito atualizado até o dia 14/01/03, a ser quitado solidariamente entre os três responsáveis, perfaz R$ 8.132,02, quantia que corresponde a apenas 54% da multa aplicada (R$ 15.000,00).

Dessarte, acompanhando os pareceres exarados nos autos, divergindo, apenas quanto ao valor da multa aplicada, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Egrégio Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2003

**LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA**
Ministro-Relator

-TC-275.086/1997-6
-Natureza: Recurso de Reconsideração – Prestação de Contas relativa ao exercício de 1993.
-Unidade: Conselho Regional de Administração no Ceará e Piauí – CRA/CE/PI.
-Interessados: Duaran Leão Duarte, Aurila Ribeiro Teixeira, Raimundo Carlos Alves Pereira.

DECLARAÇÂO DE VOTO

Consoante se verifica da instrução da unidade técnica, o responsável agiu dolosamente e com a intenção deliberada de beneficiar a empresa de seu irmão, objetivando a reforma da sede do Conselho, agindo com total falta de decoro e probidade, violando, assim, os princípios da impessoabilidade e da moralidade, previstos na Constituição Federal, art. 37, caput.

Dessa forma, divergindo da proposta sugerida pelo relator acolho os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público e voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2003.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Redator

ACORDÃO Nº 88/2003 - TCU - Plenário

1. Processo TC – 275.086/1997-6.
2. Grupo: II – Classe: I – Recurso de Reconsideração. Prestação de Contas relativa ao exercício de 1993 do Conselho Regional de Administração no Ceará e Piauí – CRA/CE/PI.
3. Interessados: Duaran Leão Duarte (CPF: 001.750.053-20), Aurila Ribeiro Teixeira (CPF: 001.904.033-49); e Raimundo Carlos Alves Pereira (CPF: 024.323.233-00).
4. Entidade: Conselho Regional de Administração no Ceará e Piauí – CRA/CE/PI.
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
5.1.Redator: Ministro Humberto Guimarães Souto.
5.2.Relator da deliberação recorrida: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico, Procurador.
7. Unidade Técnica: Serur.
8. Advogado constituído nos autos: José Clito Carneiro – OAB: 5.334/CE.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de recurso de reconsideração interposto pelos Srs. Duaran Leão Duarte (CPF: 001.750.053-20), Aurila Ribeiro Teixeira (CPF: 001.904.033-49); e Raimundo Carlos Alves Pereira (CPF: 024.323.233-00), contra o Acórdão 151/2002 – TCU – Plenário, exarado em processo de Prestação de Contas, referente ao exercício de 1993, do Conselho Regional de Administração no Ceará e Piauí – CRA/CE/PI. O aludido Acórdão julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenando-lhes a pagar solidariamente as importâncias de Cr$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros), CR$ 322.712,22 (trezentos e vinte e dois mil, setecentos e doze cruzeiros reais e vinte e dois centavos) e CR$ 18.250,00 (dezoito mil, duzentos e cinqüenta cruzeiros reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 02/04/1993, 31/12/1993 e 01/10/1993 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação vigente. Aplicou, também, ao Sr. Duaran Leão Duarte a multa prevista no artigo 58, III, da Lei 8.443/92, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, com fulcro no parágrafo único do artigo 32 e no artigo 33, ambos da Lei 8.443/92, em :

9.1. conhecer do presente recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos o Acórdão 151/2002-TCU-Plenário;

9.2. dar conhecimento do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, aos interessados no item 3 supra.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto (Redator), Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

12.2. Ministro com voto vencido: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator).

VALMIR CAMPELO
Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Redator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

**GRUPO II – CLASSE I –PLENÁRIO**

**TC-001.316/1999-0 (c/ 56 volumes)**

Natureza: Embargos de Declaração.

Entidades: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs e Departamento de Engenharia e Construção – DEC 3º Batalhão de Engenharia e Construção – 3º BECnst.

Interessado: Hildeberto Santos Araújo, CPF n. 044.023.327-53, ex-Diretor-Geral do Dnocs.

**SUMÁRIO:** Acompanhamento. Auditoria realizada nas obras da Adutora do Oeste no Estado de Pernambuco. Constatação de várias irregularidades, que motivaram a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial. Audiência e citação. Contas julgadas irregulares, com aplicação de multa aos respectivos responsáveis. Embargos de declaração opostos por um dos responsáveis, apontando omissões e contradições na deliberação. Conhecimento dos embargos, para, no mérito, negar-lhes provimento. Remessa dos autos à Secretaria-Geral das Sessões, para sorteio de Relator. Ciência ao interessado.

**RELATÓRIO**

Tratam os autos da Tomada de Contas Especial decorrente da conversão do processo original de Acompanhamento das obras da Adutora do Oeste em Pernambuco, por força da Decisão n. 751/2000 – Plenário, visando à citação e audiência dos responsáveis pela prática de irregularidades e falhas apuradas na aplicação dos recursos destinados à referida obra, concernentes a contratos celebrados com fornecedores, construtores e prestadores de serviços com indícios de dano ao erário.

2.Na sessão de 19/06/2002, este Plenário, por meio do Acórdão n. 222/2002, julgou as presentes contas irregulares, com base no art. 16, inciso III, alínea **c**, da Lei n. 8.443/1992, condenando os responsáveis, dentre eles o Sr. Hildeberto Santos Araújo, ao pagamento dos débitos apurados, além de impor-lhes, individualmente, a multa no valor de R$ 30.000,00, com fundamento no art. 57 da mencionada lei.

3.Devidamente notificado do **decisum** em 28/08/2002 (fl. 276, v. 23), o Sr. Hildeberto Santos Araújo, por intermédio de seu advogado, opôs embargos de declaração, em 09/09/2002, com pedido

de efeitos infringentes, com vistas a corrigir obscuridade, omissão e contradição havidas no Acórdão n. 222/2002 – Plenário (fls. 1/22, v. 36).

4.Transcrevo a seguir, excertos do texto do embargante em que são apontadas as omissões, contradições e obscuridades presentes na deliberação embargada, **in verbis** (fls. 23/17, v. 36):

"Para maior facilidade de explanação, de entendimento, bem como de localização da matéria embargada, as questões serão expostas, sempre que possível, acompanhando a seqüência dos assuntos, conforme são apresentados pelo Relatório da Unidade Técnica que fundamentou o V. Acórdão n. 222/2002 – Plenário.

1.Com relação aos indícios de irregularidades constantes dos itens 20 e 21 do mencionado Relatório, transcreve-se, inicialmente, parte da fl. 2 do Ofício n. 08/2000 – HSA, datado de 20.11.2000, apenso aos autos e contendo as alegações de defesa, então apresentadas pelo ora Embargante:

'O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS atua em uma área de cerca de 900.000 km2, abrangendo 9 Estados da Federação.

Ao final de 1998 respondia pela operação de 27 perímetros públicos de irrigação, 309 açudes públicos, 7 estações de piscicultura e 2 centros de pesquisas, um de larvicultura de camarões e outro de pesquisas ictiológicas.

Tinha, ainda, sob sua responsabilidade a execução de cerca de 20 obras de açudagem, a implantação de 4 perímetros públicos de irrigação, além de 2 adutoras regionais e um canal de transposição de águas na Paraíba, agregando-se a essas obras o programa emergencial de perfuração de poços no Nordeste, para fazer frente à seca de então, envolvendo mais de 500 unidades. O custo total dessas ações ultrapassava a R$ 1,5 bilhão.

O Departamento tinha orçamento anual situando-se ao redor de R$ 500 milhões, possuía cerca da 2.500 funcionários e administrava cerca de 5.000 contratos com irrigantes e 6.000 com vasanteiros.

Organizado hierarquicamente pelo Decreto n. 73.159, de 14/11/73, cópia encaminhada no ANEXO 01, a sua estrutura dispõe de um Diretor Geral, ao qual se subordinam 3 Diretores Adjuntos, um dos quais responsável pelo acompanhamento da execução das atividades na área de Operações. A este estão subordinados Diretores de área (Obras, Irrigação, Estudos e Projetos, Engenharia Rural e Piscicultura). As ações executivas são de responsabilidade dos Diretores Regionais. O Estado de Pernambuco sedia uma Diretoria Regional. A cada Diretor Regional subordinam-se as obras executadas no estado de sua área de atuação. Esse é o caso da Adutora do Oeste, uma das obras que se situa na área de atuação da 3ª Diretoria Regional.

Após a leitura dessas breves informações, certamente, Vossa Senhoria concordará com as opiniões expendidas a seguir.

É, humanamente impossível que o Diretor Geral possa controlar diretamente problemas da natureza dos que foram arrolados pela inspeção realizada, tais como inspeção em tubos danificados, mormente em se tratando de obra executada em outro Estado, desenvolvendo-se no interior e sob a tutela legal de uma Diretoria Regional.

Por outro lado, entendemos que existe uma relação direta entre o que é possível ao administrador público realizar e os meios que lhe são dados, humanos e materiais. É do conhecimento do TCU situações vivenciadas pelo DNOCS no que tange à escassez de pessoal e de recursos para custeio e investimentos. A Adutora do Oeste é uma obra que tem se arrastado por anos, por falta de recursos e por outros transtornos.

Postos esses argumentos, julgamo-nos eximidos de qualquer responsabilidade, por ação ou omissão, com relação aos fatos mencionados na citação. Não obstante, a seguir, passaremos a apresentar as alegações de defesa referentes às questões que nos estão sendo formuladas.'

Para efeito de comparação transcreve-se agora o item 22 do Relatório, onde a Unidade Técnica resume este trecho das alegações de defesa:

'O Sr. Hildeberto Santos Araújo inicialmente faz uma breve explanação sobre a estrutura organizacional do DNOCS, autarquia sediada em Fortaleza, (...). Em Pernambuco, a responsabilidade por essas obras seria da 3ª Diretoria Regional. Acresce ser `humanamente impossível que o Diretor Geral possa controlar diretamente problemas da natureza dos que foram arrolados pela inspeção realizada, tais como inspeção em tubos danificados, mormente em se

tratando de obra executada em outro Estado, desenvolvendo-se no interior e sob a tutela de uma Diretoria Regional.'

Comparando-se as 2 versões acima e, considerando tratar-se de redação em forma de síntese, pode-se afirmar que a reprodução constante do item 22 do Relatório está fiel ao texto original.

Veja-se, a seguir, a transcrição de parte do item 34, onde a Unidade Técnica analisa estas alegações de defesa:

'A defesa do Sr. Hildeberto inicialmente busca isentá-lo de responsabilidade em face das inúmeras atribuições do Diretor Geral que, embora na condição de ordenador de despesas, não poderia ser conhecedor de todo o processo de pagamento dos serviços que efetuam na autarquia'. Posteriormente ...'(Grifos acrescentados).

Uma das características da contradição é a diversidade entre a afirmação anterior e a atual. De simples leitura da expressão grifada no parágrafo anterior, infere-se que esta é inteiramente diversa da versão apresentada nas alegações de defesa e com a transcrição resumida, de autoria da própria Unidade Técnica.

Por outro lado, sabe-se que não há hipótese de um ordenador de despesa desconhecer qualquer processo de pagamento de serviço executado pela autarquia que dirige, vez que autoriza todos os pagamentos. Esta é uma proposição de caráter universal que não pode sofrer oposição de cunho particular da Unidade Técnica, sob pena de excluir, recíproca e necessariamente, os seus valores de verdade. A verdade de uma implica na falsidade da outra, estando, assim, patente mais uma contradição.

No item 34 do Relatório em foco, é flagrante a omissão de análise da alegação de defesa quanto às dificuldades, ditas do conhecimento do TCU, vivenciadas pelo DNOCS relativamente à escassez de pessoal e de recursos para custeio e investimentos. A falta de recursos e outros transtornos obrigaram a que a obra da Adutora do Oeste se arrastasse por muitos anos, fato marcante para que se perceba que a aquisição de tubos para o início das obras foi oportuna e que sua posterior recuperação uma alternativa racional e econômica, ante a ocorrência dessa escassez. Era de se esperar que a equipe técnica ou aceitasse ou contestasse essas afirmativas. Entretanto o Relatório simplesmente não as analisou, omitiu-se, no que acarretou grave prejuízo às razões de defesa do ora Embargante.

2.Prosseguindo nas suas alegações de defesa, constantes do Ofício n. 08/2000 – HSA, o ora Embargante expôs, anexando provas documentais, as razões pelas quais as obras de implantação da adutora permaneceram paralisadas de 1993 a meados de 1997.

Informava ainda que, ao ser retomada a obra em 1997, por meio do Contrato n. PGE 04/97 que objetivava o assentamento de 85 km de tubos de aço carbono, o DNOCS só dispunha de 40 km destes tubos para fornecer ao contratado. Tal fato servia para aquilatar o quanto não havia sido antecipada a compra dos tubos. Todavia, a Unidade Técnica não adentrou na análise das alegações de defesa, que se estende do item 34 até o item 40, daí que o Relatório é omisso a esse respeito.

3.Em sua defesa, alegava ainda o Embargante que, tanto a sua Administração, quanto a anterior sentiram-se premidas, por dispositivos (enumerados na ocasião) da Lei n. 8.666/93, a atribuir prioridade absoluta para a aquisição dos tubos a serem fornecidos pela autarquia. Sobre tão consistente alegação de defesa, pois de cunho legal, a análise desenvolvida no Relatório desde o item 34 até o item 40 omite-se.

4.No item 38 do Relatório da Unidade Técnica consta, **in verbis**:

'A CONDIC era responsável apenas por um dos 5 lotes da Adutora, não faz sentido, portanto, dizer que a retomada da obra, com início de um novo processo licitatório, só teria sido possível após a rescisão do contrato com essa empresa.'

O Relatório incorre em omissão quanto ao fato de que o objeto contratado da CONDIC era a execução das obras do Lote 1 do trecho Orocó a Araripina, localizado entre a Estação Elevatória 1 e o Stand-Pipe 2, correspondente ao trecho inicial da Adutora. Este trecho, componente do Ramal Principal, receberia os tubos de maior diâmetro (DN 700mm), justamente os tubos que estavam sendo adquiridos com absoluta prioridade, para permitir iniciar a obra pelo trecho inicial – mais próximo da captação no rio, com o fito de viabilizar o atendimento mais rápido de populações. A retomada da obra em 1996 com uma das outras 4 empresas contratadas seria imprópria e antieconômica, por executar trechos isolados e desconexos, sem nenhuma possibilidade de

utilização antes do término do Ramal Principal. Existe farta documentação nos autos explicitando o plano de ataque de obra, sobre a qual o Relatório não se manifestou.

5.Já um outro indicativo de contradição se materializa quando se compara o item 2 do Relatório de Auditoria, fls. 72 do volume principal do proc.TC-001.316/1999-0, que culminou com a Decisão n. 751/2000–TCU–Plenário, com o item 35 do Relatório em análise, que serviu de base para a Decisão objeto dos presentes Embargos. Abaixo transcrevemos ambos os itens, grifando a incoerência entre a afirmação de um e de outro.

‘20. Decerto, a recuperação só se fez necessária pela extemporânea utilização desses tubos. O contrato com a Construtora Camilo Brito, no valor de R$ 1.619.753,42, referiu-se a recuperação e movimentação de 15.000m de Tubos. O valor do quinhão referente ao custo do serviço de recuperação da aludida tubulação está discriminado na planilha do Contrato PGE n° 40/98 com valor de R$ 764.601,18 e data base de 01/09/1998.’

‘35. Importante pontuar que a irregularidade apontada não foi a recuperação dos tubos de aço carbono, como algumas vezes o Defendente registra, e sim a compra antecipada dos tubos que terminaram por causar prejuízo aos cofres públicos, pelos gastos efetuados na sua posterior recuperação. A propósito, o questionamento seguinte tem o mesmo sentido do primeiro e, embora o Sr. Hildeberto Santos Araújo não fosse mais Diretor do DNOCS à época da realização dos serviços, não deixou de ser co-responsável pelo prejuízo causado, pois a compra mal planejada foi feita ao longo de sua gestão.’

Note-se também que, **lato sensu**, os tubos de aço carbono para a Adutora do Oeste foram comprados pela administração anterior à do ora Embargante, através do Contrato PGE – 07/93 (cópia apensa aos autos), firmado pelo Diretor-Geral de então, evidenciando mais uma contradição ao final do texto do item 35.

Os tubos referenciados no item 20 foram entregues pelo fabricante na administração anterior à do Recorrente e utilizados em sua gestão, enquanto os tratados no item 35 como ‘questionamento seguinte’ foram entregues ao DNOCS durante a gestão do Recorrente, mas utilizados pela administração que o sucedeu.

6.Destaque-se da fl. 6 do Ofício n. 08/2000–HSA, já mencionado e constante dos autos, o seguinte trecho:

‘Parece-nos, pelo menos apressado, o julgamento da mesma Equipe, inquinando de `ato de gestão anti-econômico' a recuperação desses 15 mil metros de tubos, ante as enormes dificuldades enfrentadas pelo DNOCS, por fatos que lhe fugiam ao controle ou lhe escapavam de prévio conhecimento. Antieconômico teria sido, data vênia, deixar de usar as peças que necessitavam de recuperação e adquirir outras, em substituição, gastando cerca de 5 ou 6 vezes mais do que foi consumido efetivamente.

O argumento sobre à previsibilidade da ocorrência desses prejuízos, eis que as obras do DNOCS freqüentemente sofrem interrupções por falta de recursos 'carece de lógica. Todos os órgãos Públicos, e não só o DNOCS, padecem ano a ano, de grandes oscilações nos montantes de recursos que lhes são consignados na Lei Orçamentária, Lei esta, produzida no âmbito do Congresso Nacional, cuja competência exclusiva lhe é concedida pela Constituição Federal.

Se uma instituição pública, responsável pela execução de obra de caráter plurianual, só comprometer dotações de determinado exercício em etapas que não dependam da continuidade do aporte de recursos no orçamento seguinte, certamente estará fadada a não executar a obra, com flagrantes prejuízos à sociedade."

Mais uma vez, o Relatório da Unidade Técnica que serviu de base ao V. Acórdão n. 222/2002 - Plenário incorre em omissão e não analisa tais alegações de defesa, desde o item 34 até o 40.

7. Quanto ao item 82 do Relatório em tela, observa-se o seguinte:

Inicialmente identifica-se uma contradição na afirmação de ‘(...) o Levantamento de Auditoria realizado em 1999 pela SECEX/PE era de conhecimento público, por tratar-se de trabalho de grande interesse da sociedade sendo divulgado inclusive na imprensa, na época em que o Sr. Hildeberto era Diretor Geral.’ A contradição está na lógica que a Unidade Técnica quer imprimir, mas que se converte em proposição falsa, visto que o que era do conhecimento público e com divulgação na imprensa, em 1999, era a realização de Auditoria na obra da Adutora do Oeste e não

o Relatório contendo o Levantamento dos indícios de irregularidades. Tal Levantamento só era, à época, conhecido pela SECEX-PE.

A prova cabal desta contradição encontra-se no Parecer constante das fls. 23/25, do Volume Principal, do Proc. TC n. 001.316/1999-0, datado de 04/02/2000, assinado pelo Diretor Evaldo José da Silva Araújo e com o `De Acordo' da Secretária de Controle Externo/PE, de onde se extrai: '07. Os trabalhos resultantes das Auditorias antes realizadas (TC n. 927.634/1998-8 e TC n. 007.812/1999-0) foram agregados ao presente processo. (..)' e também, '08. Como se observa das informações acima, o TC n. 011. 316/99-0 contém todas as informações solicitadas pelo Deputado Federal. Todavia, não é demais ressaltar que o presente processo ainda não foi apreciado pelo Tribunal e que, em continuidade ao acompanhamento da obra, a SECEX/PE incluiu a obra da Adutora do Oeste entre as fiscalizações a serem realizadas no 1° Semestre do presente exercício.'

Se observada a cronologia dos acontecimentos, outra contradição está explícita no trecho: 'Causa espanto que nenhuma providência de âmbito administrativo tenha sido tomada pelo gestor no sentido de, pelo menos, investigar os fatos irregulares apontados no Relatório, que eram do seu conhecimento'. Os fatos irregulares apontados pelo Relatório de 1999 não poderiam ter sido do conhecimento do Embargante, pois sua exoneração ocorreu em 29.10.1999, quase 5 meses antes do Despacho, constante da fl. 26 do mencionado Volume Principal, mandando a SECEX/PE esclarecer que: '(..) - ambos os processos encontram-se sem pronunciamento de mérito desta Corte de Contas, que, tão logo ocorra, ensejará a remessa de cópia das Decisões à Procuradoria da República em São Paulo.'

A realidade dos fatos é que, as impropriedades apontadas pelo Relatório só vieram ao conhecimento do ora Embargante em 17/11/2000, quando do recebimento das respectivas citações, conforme expresso no Ofício n. 0812000–HSA acima referido, mais de 1 ano depois de sua exoneração da Direção Geral do DNOCS. Havendo omissão quanto a essa realidade, a Unidade Técnica rejeitou a alegação de defesa em que o Embargante se considera eximido de qualquer responsabilidade, por ação ou omissão, com relação aos fatos mencionados na citação.

8.As análises constantes dos itens 80 e 81 do Relatório da Unidade Técnica contêm, pelo menos 1 contradição e 1 omissão:

A Lei n. 5.194/66, no seu art. 6º define: 'Exerce ilegalmente a profissão de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo: (...) e) a firma, organização ou sociedade que, na qualidade de pessoa jurídica, exercer atribuições reservadas aos profissionais da Engenharia, da Arquitetura e da Agronomia, com infringência do disposto no parágrafo único do art. 8° desta Lei.'

A Equipe Técnica, para contestar a alegação de defesa do Recorrente, contradiz o dispositivo legal, ao inquinar de válida a argumentação, somente se os órgãos da administração estivessem desobrigados de responder pelas obras que contratam. O dispositivo da lei é válido, pois a subordinação à lei é obrigação de todos, embora os órgãos da administração sejam obrigados a responder pelas obras que contratam. Há outros recursos à disposição do administrador para coibir o descumprimento de leis.

Cabe realmente aos gestores, na ocorrência de desvios e na condição de ordenadores de despesa, tomar as providências de sua alçada para correção desses desvios. Entretanto, no caso, a Unidade Técnica incorre em omissão por não deixar explícito o fato de não haver chegado ao conhecimento do Embargante, enquanto Diretor-Geral da autarquia, as impropriedades apontadas pela citação, conforme demonstrado no item 7 anterior.

9.Transcreve-se parte das alegações de defesa do Recorrente, contidas às fl. 5 do Ofício n. 09/2000 - HSA, que trouxe aos autos alegações de defesa do ora Embargante:

'Quando se consulta o cronograma físico e financeiro apresentado pela contratada, aprovado pelo DNOCS e que constitui o documento básico para as medições mensais referidas na Cláusula Décima do Contrato n. GE-42/98, cópias encaminhadas no ANEXO 05, lê-se na NOTA 2 que 'a primeira medição compreende a aquisição dos equipamentos das subestações correspondente a 50 % (cinqüenta por cento) dos itens 4.0 e 5.0, e a mobilização das obras civis, correspondente ao item 9.0'.

Observa-se que estão incluídos na 1ª parcela do cronograma os subitens 4.1 e 5.1- Início da fabricação e 15 dos 45 dias para Conclusão da fabricação e ensaios (subitens 4.2 e 5.2), deixando

entender que o termo aquisição, referido na NOTA 2, não significava o fornecimento ou a entrega dos equipamentos no canteiro de obras e, sim a encomenda aos fabricantes.

Também a mobilização das obras civis, citada na NOTA 2, necessariamente, não queria dizer que as obras civis tivessem que estar em determinado estágio de andamento, mas sim que a empresa estivesse mobilizada no canteiro.'

Para efeito de comparação transcreve-se, também o item 87 do Relatório (destaques inovados), onde a Unidade Técnica analisa estas alegações de defesa:

'As observações quanto aos boletins de medição, que corresponderiam a percentuais correspondentes a etapas de fabricação e não à entrega na obra por disposição contida no rodapé do cronograma financeiro, perdem sentido quando se constata que no 1º boletim encontra-se atestado 100% do transformador. Crê-se que o boletim de medição atestado pela fiscalização é o documento próprio para verificação dos serviços realizados e não notas de rodapé do cronograma físico-financeiro."

Em nenhuma ocasião a defesa classificou a NOTA 2 como sendo nota de rodapé, até porque se encontra escrita acima da data e da assinatura constantes do Cronograma Físico e Financeiro Das Subestações EE1 e EE2, apresentado pela empresa contratada na sua proposta de preços. É corriqueiro que nota de rodapé é uma observação aposta no rodapé da folha, geralmente impressa em tipo gráfico diferente do utilizado no texto e, quase sempre, separada do texto por um filete.

Como alegação de defesa, o ora Embargante mencionava que a Cláusula Décima do Contrato n. PGE-42198 definia que o pagamento dos serviços seria feito, em parcelas mensais, conforme Cronogramas Físico e Financeiro apresentados pela CONTRATADA e aprovados pelo DNOCS.

A incoerência entre o texto da defesa e o entendimento expendido na análise da Unidade Técnica, na tentativa de menosprezar o valor da NOTA 2 em contrapartida com sua importância na definição da forma e condições de pagamento do Contrato, revela proposições contraditórias na essência.

Constata-se ainda, a omissão do Relatório da Unidade Técnica quanto à análise do conteúdo da Cláusula Décima do Contrato - Da Forma e Condições de Pagamento.

10.Na análise constante do item 93 do Relatório em foco, a Equipe Técnica reconhece que o pagamento da 3ª parcela não foi efetivado pelo DNOCS e, por isso, não o considera para fins de débito. Entretanto, o Relatório incorre em omissão ao não referir que essa parcela, como especificado no cronograma físico e financeiro das 2 subestações, correspondia ao fornecimento, montagem e comissionamento, tanto dos equipamentos pesados, como do banco de equipamentos.

Com tal omissão e para rejeitar as alegações de defesa do Requerente, a Unidade Técnica dá ênfase a 'os demais equipamentos que estavam à vista no local e no almoxarifado da COMPESA (Companhia Pernambucana de Saneamento) em Ouricuri foram entregues pelas firmas Pampulha Engenharia e M. W M. Engenharia Ltda. que deram andamento ao remanescente das obras das subestações de Orocó e Parnamirim, respectivamente'. Mas não há registro de que tais equipamentos foram adquiridos pela empresa PRENER, como contraprestação de serviços relativos às 1ª e 2ª parcelas pagas pelo DNOCS.

11.Quando analisa as alegações de defesa sobre os 2 itens (disjuntores e capacitores) considerados em desacordo com as especificações da CELPE, a Equipe Técnica, para rejeitar a justificativa apresentada, alega:

'90. (...). As tais exigências adicionais decorrentes da transformação da estatal CELPE em empresa privada, que o Defendente quer transformar em justificativas para a aquisição de equipamentos fora dos padrões, não procede, posto que a empresa foi privatizada após o termo final do contrato. Além disso, as normas técnicas estabelecidas pela concessionária não foram modificadas durante a execução do contrato.'

Mais adiante, no item 94, lê-se:

'(...). Os disjuntores e os capacitores também devem ser considerados no débito, dado que o único pronunciamento da concessionária constante dos autos sobre o assunto considera-os fora das especificações, sendo desta, e não do fabricante, a competência de avaliar tecnicamente a adequação às normas de construção de subestação por ela estabelecidas.'

Embora sejam justas todas as afirmações consignadas nesses 2 itens quanto à cronologia da privatização da CELPE em relação à extinção do contrato da PRENER, há uma prejudicial omissão

no item 94: o pronunciamento da Concessionária, existente nos autos do processo, foi ofertado pela CELPE privatizada, quando já imperava o interesse comercial de dotar as novas subestações de padrões operacionais mais modernos que, reduzindo custos de mão de obra de operação, pudessem trazer maior lucro à nova empresa.

O Relatório incorre em omissão nessa nuança, como omite também que esses 2 equipamentos foram fornecidos pela Contratada, em perfeita observância às especificações técnicas constantes do processo licitatório, fatos importantes para julgamento das alegações de defesa.

12.Transcrevem-se, agora, trechos das fls. 4 e 7 do Ofício n. 09/2000 - HSA, já referido:

'Consultando ambos os processos que compõem o ANEXO 04, vê-se que se manifestaram neles, além de outros servidores, todos os membros da Comissão de Fiscalização (certificando a realização dos serviços), a Chefe da Divisão de Obras Civis da Diretoria Regional 3DR/O (opinando favoravelmente pela remessa da fatura à Administração Central, por estar de acordo com as cláusulas contratuais), o Diretor Regional-3ª DR (encaminhando à DGO/Adm. Central), o Diretor Geral Adjunto de Operações-DGO (encaminhando para providências por parte da DIBRA), o Diretor de Obras Civis-DIBRA (encaminhando à DIBRA/C, para providências), o Chefe da Divisão de Custos-DIBRA/C (atestando que os preços são os do Contrato, não existindo quantitativos a maior), o Assistente da Auditoria (opinando pelo encaminhamento à DGA para providências com vistas ao pagamento), o Chefe da Auditoria - AUD (encaminhando à DGA), o Diretor Geral Adjunto de Administração- DGA (mandando apropriar a despesa e aguardar determinadas providências burocráticas para processar o pagamento), o Diretor de Finanças-DIFIN (determinando, finalmente, a emissão da Ordem Bancária).

Por fim, queremos fazer ver à Egrégia Corte de Contas que se não demos causa, se não interferimos para que fosse dado causa, se tomamos decisões pautadas no que nos foi colocado como estando em consonância com a probidade administrativa e, se não auferimos nenhum tipo de vantagem, não nos pode atingir o ônus da responsabilização.

Aliás, muitas Decisões do Plenário do TCU, entre as quais, para exemplificar, citamos as de números 381/99, 401/99 e 402/99, firmaram, data vênia, jurisprudência no sentido de excluir de responsabilidade quem houver demonstrado a sua não-participação em irregularidade, motivadora de instauração de Tomada de Contas Especial.'

Não há, no Relatório da Unidade Técnica e, por conseguinte, no Voto do eminente Ministro Relator, qualquer referência sobre a jurisprudência invocada pelo ora Embargante, que houvera demonstrado sua não-participação na certificação, conferências, auditagens e encaminhamentos das faturas para pagamento.

13.Das folhas 5 e 6 do Ofício n. 10/2000-HSA, datado de 22/11/2000 e que levou aos autos as alegações de defesa do ora Embargante, transcreve-se:

'O Contrato n. PGE-02/97, já constante dos autos, em sua Cláusula Quinta, dá ao DNOCS o direito de fazer alterações nos serviços, aumentando o volume dos mesmos, modificando métodos e critérios de execução. E assim foi procedido quando o Departamento, sentindo a necessidade de um acompanhamento eficaz por parte das equipes de supervisão, determinou o aporte de maior quantidade de técnicos que permitisse a fiscalização e o acompanhamento dos trabalhos das contratadas em todos os turnos que viessem a operar.

A ampliação das equipes da Sondotécnica, neste período crítico, trouxe como conseqüência o esgotamento do valor da parcela de supervisão do Contrato n. PGE-02197 e do Termo Aditivo n. PGE-13/98, que montava em R$ 2.803.500,90, em apenas 20 meses. Verifica-se, assim, que a Sondotécnica, atendendo solicitação do **DNOCS,** cumpriu seu contrato com prazo inferior ao estipulado originalmente.

Não é correto o raciocínio expendido no Relatório Equipe de Auditoria da SECEX/PE de considerar que a supervisão teria um valor mensal fixo e predeterminado. Tal raciocínio não encontra apoio nos termos da Cláusula Quinta do Contrato n. PGE-02/97, combinados com as cautelas constantes do Parágrafo único, da Cláusula Oitava, do mesmo Instrumento.'

Para efeito de comparação transcrevem-se abaixo, os itens 142 e 144 utilizados pela Unidade Técnica na análise dessas alegações de defesa:

'142. Quanto ao mérito, cabe lembrar que as afirmações da Equipe foram feitas com base no que constava dos contratos e no Relatório de Andamento elaborado pela própria Consultora. Se no

contrato constava prazo de 24 meses para a supervisão da obra, era de se supor que assim fosse executado. No referido contrato também estava previsto que a SONDOTÉCNICA era responsável pela supervisão de toda a obra da Adutora do Oeste (720 km de tubulação) e não apenas do Lote 1, correspondente a 105 km do Ramal Principal, que vai de Orocó a Ouricuri.'

'144. Sobre a faculdade de alteração dos quantitativos permitida em cláusula contratual, deve-se dizer que seria válida desde que guardasse a proporcionalidade com o avanço correspondente em termos de obras civis. Se de fato houve a necessidade de aumento nesses quantitativos em uma determinada fase da obra, caberia ao **DNOCS** observar essa proporcionalidade, fazendo um planejamento adequado de modo a não permitir a exaustão financeira do contrato de supervisão antes da execução da obra.'

De pronto, salta à vista a primeira contradição, qual seja a consideração de que 'se no contrato constava prazo de 24 meses para a supervisão da obra, era de se supor que assim fosse executado'. Tal assertiva é uma flagrante contradição com o disposto no Contrato n. PGE 02/97, na Cláusula Décima Primeira - Dos Prazos que estipulava que o prazo máximo para a Supervisão e Controle Tecnológico era de 24 meses. Ora, se o contrato qualificava o prazo de 24 meses como máximo, lógico que poderia ter duração menor, como ocorreu.

Outra contradição interlinear é a afirmação de que 'No referido contrato também estava previsto que a SONDOTÉCNICA era responsável pela supervisão de toda a obra da Adutora do Oeste (720 km de tubulação) ...'. Tal asserto não é compatível às ocorrências relacionadas com o desenvolvimento dos serviços contratados. Como se entender que os 720 km da adutora fossem possíveis de serem executados em 24 meses, se só os primeiros 85 km já consumiriam 7 destes 24 meses. Ao computar-se o tempo necessário à realização de Concorrência Pública para contratação dos novos trechos projetados, da ordem de 6 meses, restariam 24-7-6=11 meses para implantação de 720-85=635 km de adutora. Mesmo sem levar em conta a impossibilidade de dispor o DNOCS de recurso de tal monta em um só exercício financeiro, está demonstrada a incoerência dessa afirmação, contraditória aos fatos que são do conhecimento da Equipe Técnica e estão documentados nos autos.

Mais uma contradição é evidenciada na suposição de que a faculdade de alteração dos quantitativos, permitida em cláusula contratual, 'seria válida desde que guardasse a proporcionalidade com o avanço correspondente em termos de obras civis'. Este condicionamento contradiz os termos da Cláusula Quinta e do Parágrafo único da Cláusula Oitava do Contrato n. PGE-02/97, que davam ao DNOCS o poder de fazer reduções e/ou aumentos nos serviços e de só pagar faturas de serviços realmente executados, sem nenhuma condicionante, nem mesmo esta sugerida pela análise da Unidade Técnica.

É flagrante a omissão de análise da alegação de defesa de que os serviços de supervisão não têm um valor mensal fixo e predeterminado, como entendera a Equipe de Auditoria. Este esclarecimento era fundamental para elidir a questão do esgotamento financeiro do contrato, mas o Relatório da Unidade Técnica não o julga; a respeito dele incorre em omissão.

14.Do Ofício n. 10/2000- HSA, acima referido extraem-se os seguintes argumentos de defesa do Recorrente (fls. 3 e 4):

'É oportuno que se informe que, embora o prazo do Contrato PGE n. 15/98 tenha expirado em fins de dezembro de 1998, a Construtora ainda permaneceu no canteiro até março de 1999, executando os serviços de desformas e retirada de escoramentos das estruturas de concreto ao longo dos 106 km da adutora, como dos pilares de apoio à tubulação, das estruturas dos stand-pipes, das estações elevatórias, com seus imensos reservatórios, das diversas caixas de válvulas e ventosas, etc.

Executava ainda os serviços necessários à preservação das etapas de obra realizadas, protegendo-as contra possíveis danos causados pelas intempéries e/ou por atos de vandalismo, eis que permaneceria responsável pela incolumidade dessas etapas.

Era desaconselhável, até para a própria Construtora, sua pronta retirada do canteiro imediatamente após a data de expiração do prazo contratual, em razão da necessidade de serem adotadas medidas acauteladoras visando a preservação dos trabalhos realizados até então, trabalhos esses que permaneceriam sob a inteira responsabilidade do construtor até o recebimento pelo contratante.

Diferentemente das interrupções de atividades no setor industrial, que se efetivam a partir do desligamento de uma chave elétrica, a retirada de uma construtora do canteiro de qualquer obra, jamais ocorre de maneira abrupta.

No presente caso, considerando a insegurança instalada na região, em decorrência da existência do 'polígono da maconha', os cuidados com a preservação do bem público, não só os depósitos de materiais remanescentes, como principalmente as etapas de obra realizadas, teriam que ser redobrados.

À Fiscalização competia adotar providências para deixar, não apenas as etapas de obras executadas, mas também o canteiro de obras, protegidos contra possíveis danos causados pelas intempéries e/ou por atos de vandalismo. Para a consecução dessa obrigação o mais racional e mais econômico foi permitir que a Construtora permanecesse no canteiro o tempo adicional necessário.

Em decorrência da permanência da Construtora, por alguns meses posteriores à data de expiração do seu prazo contratual, a empresa de consultoria foi instada a deixar a equipe de supervisão mobilizada para prestar os serviços de acompanhamento e fiscalização dos arremates finais da Construtora.'

Para que se possa comparar a análise referente a estas alegações de defesa, transcreve-se, abaixo o único item do Relatório em que a Unidade Técnica alude ao assunto:

'145. Quanto à permanência da Construtora no campo até março de 1999, tem-se que há nos autos afirmações da própria Comissão de Fiscalização de que a Ikal teria abandonado a obra em dezembro de 1998. Outra indicação de que essa empresa não esteve efetivamente realizando serviços após dezembro de 1998 é a constatação de que o Boletim de Medição apresentado pela Construtora, correspondente aos serviços realizados entre 24/11/98 e 21/12/98, faturou o montante de R$ 116.066,00, após essa medição a Comissão recebeu a obra e nada acrescentou ou diminuiu aos quantitativos medidos. Assim, considerando essas informações, reafirma-se o teor do Relatório de Auditoria de que a obra esteve paralisada desde dezembro de 1998, sendo inaceitável o pagamento de supervisão nesse período.'

A primeira contradição que se pode apontar no teor da análise está evidente com a leitura do item 153 do próprio Relatório no qual, ao sintetizar as alegações de defesa de outros servidores do DNOCS, entre os quais estão incluídos os membros da Comissão de Fiscalização, a Equipe Técnica diz:

'Informa, por fim, quanto a primeiro questionamento do ofício de Citação que, embora o contrato da IKAL tenha se expirado em 21/12/98, a Construtora teria permanecido no canteiro até meados do mês de março de 1999.'

E não poderia ter sido dito de outra maneira pela Comissão de Fiscalização, pois, como demonstram os documentos constantes dos autos, os serviços da IKAL foram suspensos, em 21/12/98, em razão da expiração do prazo de 180 dias, contados da edição da Portaria n. 48-MPO**,** que reconheceu a decretação do estado de calamidade pública, em observação ao disposto no Inciso IV, Art. 24, da Lei n. 8666/93.

A Unidade Técnica, quando deduz que a empresa não esteve efetivamente realizando serviços após dezembro de 1998, face ao valor dos serviços do Boletim de Medição, correspondente ao período de 24/11/98 a 21/12/98, omite, o que era do seu conhecimento, que o prazo do contrato expirara em 21/12/98, por razões de ordem legal e, por conseguinte, o Boletim não poderia contemplar serviços executados além desta data limite. Sem essa omissão, pode-se entender as alegações de defesa do Requerente, transcritas acima.

15.A citação que ensejou a edição do Ofício n. 1 /2000-HSA continha:

`a) pagamento por serviços de supervisão não executados à empresa Sondotécnica S/A, referente ao Contrato PGE n. 02/97, no valor de R$ 388.299,44, correspondente a R$ 38.829,94/mês, relativos aos pagamentos de janeiro a outubro de 1999, conforme cálculos dos itens 56/57 do Relatório de Auditoria;'

No item 137 do Relatório, a Unidade Técnica sintetiza as alegações de defesa apresentadas pelo Recorrente nos termos abaixo transcritos:

'137. Segundo a Defesa, não há nenhuma medição de serviços após a data de 14/03/99, sendo que a lista de faturas apresentada pela SONDOTÉCNICA indica que os trabalhos por ela desenvolvidos estenderam-se de 14/07/97 a 14/03/99, observando-se uma concentração de valores

mensais entre 15/05/98 e 14/01/99, uma vez que nesse período intensificaram-se os esforços para a conclusão das obras da 1ª etapa.' (destaque inovado).

Embora o Relatório copie de forma sintética as alegações de defesa, não se refere a elas na sua análise que se estendeu do item 141 ao 145. A Unidade Técnica se omitiu na análise e rejeitou todos os argumentos apresentados.

16.Também no item 140, o Relatório faz o registro da alegação de defesa do Requerente que sanaria o questionamento levantado quanto ao pagamento de serviços de assessoria especializada, à empresa Sondotécnica, correspondente ao mês de setembro de 1999, ocasião em que já vigia o contrato da mesma empresa com o 3° BECnst., **verbis**:

'140. Quanto ao pagamento por serviços de assessoria especializada no valor de R$ 55.909,70 à empresa SONDOTÉCNICA, referente ao mês de setembro de 1999, o responsável refuta a afirmação da equipe de que teria havido pagamento em duplicidade, posto que o mesmo serviço já estava contemplado no Contrato n. 01/99 celebrado pela consultoria com o 3° BECnst. Para tanto, relaciona todas as OB's emitidas em favor da SONDOTÉCNICA em setembro de 1999, mostrando que nenhuma delas relacionava-se à obra da Adutora do Oeste. Acrescenta que os últimos pagamentos à conta do Contrato n. 02/97 foram feitos em 01/06/1999, o que contestaria, também, a afirmação do item anterior do ofício de que teriam sido pagos serviços à Consultora referentes a outubro daquele ano.'

Aqui estão evidentes 3 omissões de parte da Unidade Técnica: primeiro, que a relação das Ordens Bancárias, ditas no item 140, como relacionadas pelo Requerente, na verdade o foram pelo Sistema SIAFI, conforme documentos anexados ao Ofício n. 10/2000-HSA; segundo, que as Ordens Bancárias de números 002132 e 002133, e não o Requerente, é que demonstram que os últimos pagamentos à conta do Contrato n. PGE-02/97, para consultoria da Adutora do Oeste, foram realizados em 01/06/1999; e, por derradeiro, a omissão evidenciada pela ausência de qualquer pronunciamento sobre esta alegação de defesa, nos itens 141 a 145, onde são apresentadas as análises das justificativas.

17.Há também evidente contradição no fato de imputar ao DNOCS a responsabilidade do pagamento de R$ 55.909,70 em duplicidade. Se isto tivesse ocorrido, o responsável teria sido o Exército que pagou em setembro de 1999 e nunca o DNOCS que realizou o pagamento de sua parcela muito antes, em 01 de junho de 1999, como provado pelo Requerente em sua defesa.

18.No final do item 145 do Relatório há uma conclusão de que, se a obra esteve paralisada desde dezembro de 1998 (sic), seria inaceitável o pagamento de supervisão nesse período. Tal conclusão é contraditória ao entendimento expendido no V. Acórdão n. 064/2002 - Plenário, do qual transcrevemos trecho do VOTO do eminente Ministro Lincoln Magalhães da Rocha:

'Portanto, reformulo meu entendimento anterior, por considerar, também, como o Ministério Público, que o fato gerador da irregularidade decorre dos pagamentos efetuados indevidamente e não da ausência de suspensão dos serviços de supervisão por ocasião da paralisação da obra.'

No Ofício n. 1012000-HSA acima referido, o Requerente apresenta vasta lista de serviços de supervisão executados pela empresa durante o período de janeiro a março de 1999, para comprovar que seus pagamentos foram regulares, vez que correspondiam a contraprestações de serviços.

19.Uma derradeira omissão vem motivar os presentes Embargos de Declaração. Conforme aduz o Relatório, a audiência do Cel. Eng. QEMA Ferdinando de Araújo Milanez teria resultado prejudicada em face do falecimento desse responsável.

É fato o falecimento do responsável, sendo inclusive de se lamentar que se tenha desencadeado a partir do relacionamento do militar com as irregularidades que foram atribuídas às obras da adutora.

Ocorre que nestes autos não se discute responsabilidade dolosa, eis que a nenhum dos gestores arrolados como responsáveis foi acusado de apropriação de recursos públicos. A responsabilidade reclamada dos gestores é de natureza administrativa, com reflexos para a responsabilidade civil. Assim, impõe se a aplicação da regra constitucional, **verbis**:

'Art. 5°.....

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;'

Há portanto, flagrante contradição entre o V. Acórdão, que decretou a exclusão de responsabilidade da audiência do Cel. Eng. QEMA Ferdinando de Araújo Milanez, e a regra constitucional."

5.Por fim, após relacionar jurisprudência do Poder Judiciário e também deste Tribunal sobre o efeito infringente aos embargos de declaração (fls. 17/22, v. 36), requer o Sr. Hildeberto Santos Araújo sejam os presentes embargos de declaração conhecidos e providos a fim de aclarar as questões suscitadas, dando-lhe efeito infringente, para julgar regulares suas contas, afastando a condenação de pagamento das importâncias especificadas no Acórdão n. 222/2002 – Plenário bem como da multa que lhe fora atribuída (fl. 22, v. 36).

É o relatório.

**VOTO**

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos em razão do sorteio realizado em 02/10/2002 (fl. 279, v. 23), ante o impedimento declarado pelo então Relator, Exmo. Ministro Valmir Campelo (fl. 224, v. 23).

2.Ao examinar a admissibilidade da peça apresentada pelo Sr. Hildeberto Santos Araújo contra o Acórdão n. 222/2002 – Plenário, por meio do qual suas contas foram julgadas irregulares, além de ser-lhe imputados os débitos apurados nos autos e a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992 no valor de R$ 30.000,00 (fls. 214 e 215, v. 23), verifico que foram observados todos os requisitos aplicáveis à espécie, nos termos do art. 34, *caput* e § 1º, da citada norma legal, razão por que conheço dos presentes embargos de declaração.

3.Para fins de contextualização da matéria tratada nestes embargos, convém registrar que as irregularidades transcritas nos itens 20, 21, 66, 131 e 132 do Relatório que precede o Acórdão embargado (fls. 150/207, v. 23) constaram dos Ofícios de citação n. 643/2000, 645/2000 e 653/2000 e (fls. 1/2 e 52, v. 11; fls. 1 e 2, v. 13; ) e consistem em:

3.1 – compra antecipada de tubos de aço-carbono, que levou a administração a contratar a Construtora Camilo Brito, para a recuperação de 15.000 m de tubos, no valor de R$ 764.601,18, com data base de 1º/10/1998;

3.2 – recuperação de investimento interno e externo da tubulação de aço DN 700 mm (item 6.2.42 do PT n. 130400202304), totalizando 8.729,86 m de tubulação no valor de R$ 321.528,36 com data base de 18/06/1999;

3.3 – pagamento à Prener por serviços não-executados referentes ao Contrato n. 42/98, firmado para a construção da subestação do Lote 1 da Adutora do Oeste e compra de material fora das especificações, correspondendo a um total de R$ 604.950,52;

3.4 – pagamento por serviços de supervisão não-executados à empresa Sondotécnica S/A, referente ao Contrato PGE n. 02/97, no valor de R$ 388.299,44, correspondente a R$ 38.829,94/mês, relativos aos pagamentos de janeiro a outubro de 1999, conforme cálculos dos itens 55/57 do Relatório de Auditoria;

3.5 – pagamento por serviços de assessoria especializada, no valor de R$ 55.909,70, à empresa Sondotécnica S/A referente ao Contrato PGE n. 02/97 correspondente ao mês de setembro de 1999, mês em que já vigia o Contrato n. 01/99 – 3º BECnst., cujo objeto contemplava o mesmo serviço.

4.Conforme pode ser observado, os pontos suscitados nos embargos referem-se a várias omissões e contradições havidas, segundo o embargante, no Relatório que precede o Acórdão n. 222/2002 – Plenário, cujo texto foi adotado pelo Relator da instrução elaborada no âmbito da Secex/PE, que analisou minuciosamente as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis. Assim, para maior agilidade textual, esta análise seguirá a mesma seqüência empregada na peça dos embargos declaratórios, transcrita no item 4 do Relatório precedente.

II

5.A primeira contradição indicada diz respeito à diferença entre o teor das alegações de defesa apresentadas pelo responsável, sintetizadas no item 22 do Relatório que precede a deliberação ora embargada, e a afirmação consignada no item 34 do mesmo Relatório.

6.Na análise consignada no item 34, acresceu-se aos argumentos do responsável texto que, de fato, não foi argüido na versão original das alegações de defesa. Vê-se que o responsável limitou-se, no trecho em exame, a expor a estrutura organizacional e os projetos do Dnocs, a responsabilidade das obras da 3ª Diretoria Regional, enfatizando a impossibilidade de o Diretor-Geral do Dnocs controlar diretamente os problemas da natureza dos que foram arrolados na inspeção realizada, tais como as ocorrências relativas aos tubos danificados. Em momento algum alegou o responsável desconhecimento acerca dos processos de pagamentos dos serviços que tramitam no Dnocs.

7.Ressalto que essa ocorrência não se configura contradição capaz de alterar o Acórdão proferido por este Plenário, pois o argumento empregado pela unidade técnica, além de não se relacionar com as falhas atribuídas ao responsável, não corroborou o julgamento pela irregularidade destas contas.

8.No que se refere às dificuldades enfrentadas pelo Dnocs nas áreas de pessoal e de recursos para custeio e investimentos, não houve a alegada omissão. Na verdade, a unidade técnica ao rejeitar a defesa do Sr. Hildeberto Santos Araújo deixou implícito que as alegações relativas às dificuldades não justificam nem elidem as irregularidades relacionadas à compra antecipada de tubos de aço-carbono nem a conseqüente recuperação do revestimento interno e externo dos tubos.

9.Ademais, observo que tanto nas alegações como também na respectiva análise da defesa, itens 31 e 40 do Relatório integrante da deliberação embargada, a unidade técnica ponderou sobre as oscilações orçamentárias, questão que, embora deslocada do trecho textual sob exame, em sua essência, compõe as alegadas dificuldades com recursos para custeio e investimento. Importante salientar que essa situação evidencia que a unidade técnica não ignorou tais dificuldades em sua análise, apenas, concluiu que as mencionadas dificuldades, juntamente com os demais argumentos, são insuficientes para afastar as irregularidades atribuídas ao responsável, rejeitando, assim, sua defesa (item 41 do Relatório que antecede o Acórdão embargado).

III

10.A próxima questão aventada pelo embargante refere-se à omissão, nos itens 34 ao 40 do Relatório, de análise relativa aos argumentos sobre os motivos da paralisação das obras de implantação da adutora desde 1993 até meados de 1997 e as justificativas da não-antecipação da compra dos tubos.

11.Não há nenhuma omissão relativa ao ponto indicado pelo embargante. Os motivos relativos à paralisação das obras bem como os atinentes à não-antecipação da compra dos tubos foram consignados nos itens 25 a 29 do Relatório que antecede a deliberação embargada e a correspondente análise estende-se do item 35 (parte final) ao item 39.

12.Importa ressaltar que analisar os argumentos oferecidos na defesa não impõe ao Tribunal o dever de acatá-los se insuficientes para elidir as irregularidades atribuídas ao responsável. Foi o que ocorreu. As causas que, segundo o embargante, ensejaram a paralisação das obras – investigações administrativas em decorrência da sindicância das obras; irregularidade perante o Fisco das empresas contratadas e impedidas de faturar; falta de recursos no Orçamento da União; abertura de processo licitatório, após a rescisão de contrato com a empresa Condic (itens 25/28) – são incapazes de dissipar o precário planejamento da aquisição dos tubos, pois restaram demonstrados no Relatório (itens 35/39) a existência de previsão, no ano de 1996, de recursos suficientes para a retomada das obras; a possibilidade de retomar a obra mesmo com a rescisão do contrato com a empresa Condic, pois dos cinco lotes em que foi dividida, apenas um precisaria de nova licitação; a possibilidade de regularização das empresas em situação irregular junto ao Fisco em tempo razoável, estimado em três meses.

IV

13.Outra questão argüida pelo responsável diz respeito à omissão, nos itens 34 ao 40 do Relatório, acerca da prioridade concedida, por força de dispositivos da Lei n. 8.666/1993, na aquisição dos tubos a serem fornecidos pelo Dnocs às empresas contratadas.

14.Na síntese das alegações de defesa do Sr. Hildeberto Santos Araújo, há, no item 23 do Relatório que antecede o Acórdão n. 222/2002, menção à prioridade na compra dos tubos, haja vista que contratualmente era da responsabilidade do Dnocs fornecê-los às contratadas, não podendo a autarquia se furtar da prioridade nessa aquisição, sob pena de incorrer em descumprimento do art.

57, § 1º, inciso VI, da Lei n. 8.666/1993 e ser responsabilizada pelo atraso no início dos serviços, podendo ainda vir a sofrer as sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

15.Nos itens relativos à análise da defesa apresentada, de fato, não há referência expressa sobre os dispositivos legais invocados pelo embargante para justificar a compra antecipada, nem por isso se configura a omissão alegada. Isso porque a unidade técnica, ao rejeitar as alegações, também o fez com relação a estes argumentos, de sorte que, as disposições legais aventadas não conferiram regularidade às compras antecipadas dos tubos nem justificaram as despesas incorridas com a recuperação dos tubos. E mais, não se pode perder de vista que o administrador ao gerir a coisa pública deve não só atentar para as normas legais, mas, sobretudo, para as regras e princípios constitucionais, como o da eficiência, de modo a otimizar os escassos recursos públicos, evitando-se incorrer em gastos tais como o da recuperação dos tubos desgastados pelas intempéries. Assim, cabia ao responsável, além de disponibilizar em tempo hábil os tubos às empresas, perseguir a eficiência em suas decisões de compra antecipada, a fim de evitar dispêndios futuros desnecessários.

V

16.Aduz ainda o embargante outra omissão no Relatório, posto que a unidade técnica, ao referir-se à empresa Condic no item 38 do Relatório que precede a deliberação embargada, omitiu-se quanto ao seu objeto, que visava à execução das obras do Lote 1 do trecho Orocó-Araripina, localizado entre a Estação Elevatória 1 e o Stand-Pipe 2, trecho inicial da adutora, no qual seriam empregados os tubos de maior diâmetro (DN 700 mm), justamente os tubos que estavam sendo adquiridos com absoluta prioridade para permitir o começo das obras no trecho inicial.

17.Ao examinar as alegações de defesa reproduzidas nos itens 22/33 do Relatório, observo que apesar de o Sr. Hildeberto Santos Araújo mencionar no item 28 o contrato com a Condic, não suscitou naquela ocasião os argumentos agora invocados nestes embargos, não cabendo, portanto, alegar omissão nesse ponto.

18.O novo argumento trazido pelo embargante, em verdade, está a demonstrar sua pretensão de reinstaurar a discussão do mérito da matéria, o que seria apropriado em sede de recurso de reconsideração e não de embargos de declaração, cuja finalidade é a eliminação de obscuridade, omissão ou contradição porventura existentes na deliberação.

VI

19.Na seqüência, o embargante aponta contradição ao comparar os teores dos textos do item 20 do Relatório de Auditoria de fl. 20 do volume principal com o do item 35 do Relatório que antecede o Acórdão embargado, ambos já transcritos no item 4 (parágrafo 5), retro.

20.No primeiro texto, o embargante assinalou a expressão “utilização desses tubos”, enquanto que no segundo, destacou “compra antecipada de tubos”. A contradição restaria demonstrada na incoerência entre uma e outra afirmação.

21.No presente caso, cabe informar que o mencionado Relatório de Auditoria foi adotado como Relatório precedente da Decisão n. 751/2000 – Plenário (fls. 120/147, v.p), que converteu os autos em tomada de contas especial, para fins de citação dos responsáveis, dentre eles o Sr. Hildeberto Santos Araújo, em razão de várias irregularidades, tal como a compra antecipada de tubos de aço-carbono (subitem 8.1, alínea **a,** da mencionada Decisão). Portanto, nesse **decisum** já se fazia presente a expressão “utilização de tubos” (item 20, fl. 124, v.p) e a determinação de citação pela “compra antecipada de tubos...”, sem que houvesse naquela ocasião nenhuma argüição de contradição feita pelo Sr. Hildeberto Santos Araújo, não cabendo, pois, suscitá-la nesta oportunidade porque flagrantemente intempestiva, ante o descumprimento do prazo legal para a oposição dos embargos contra a Decisão n. 751/2000.

22.De igual modo, também inexiste a alegada contradição entre as expressões do mencionado Relatório de Auditoria e a do item 35 do Relatório do Acórdão ora embargado. A compra antecipada dos tubos de aço-carbono e sua utilização extemporânea levou a Administração à realização de gastos com a recuperação desses bens. Não resta em absoluto nenhuma contradição entre as afirmações.

23.Outra contradição apontada consiste em refutar a informação presente no item 35 do Relatório referente à sua responsabilidade na aquisição dos tubos, sob o argumento de que as compras desses bens ocorreram na administração anterior à do embargante. Prossegue informando

que os tubos a que se refere o mencionado item 35 foram entregues ao Dnocs durante sua gestão, porém, utilizados pela administração que o sucedeu.

24.Entretanto, a alegada contradição refere-se, na verdade, a uma contra-argumentação aos fundamentos da deliberação embargada, numa clara intenção de rediscutir matéria de mérito em sede de embargos, o que não é possível, vez que este não é o instrumento processual adequado, conforme já visto anteriormente. Ressalte-se, ainda, a inexistência da contradição alegada, haja vista que não há na deliberação embargada proposições inconciliáveis a respeito da responsabilização do Sr. Hildeberto Santos Araújo pelas compras antecipadas dos tubos.

VII

25. A próxima omissão suscitada refere-se à falta de análise das questões aduzidas no Ofício n. 08/2000 – HSA (fl. 6, v. 11), transcritas nos itens 30 e 31 do Relatório. Segundo o embargante, a recuperação dos 15.000 m de tubos não configura ato antieconômico, pois recuperá-los foi mais vantajoso para a Administração do que não usar tais peças e adquirir tubos novos, o que traria gastos maiores aos realizados na mencionada recuperação. Acrescenta também que carece de lógica o argumento atinente à previsibilidade da ocorrência desses prejuízos, eis que as obras do Dnocs freqüentemente sofrem interrupções por falta de recursos. Nesse contexto, arremata afirmando que, se a instituição pública, responsável pela execução de obras de caráter plurianual, só comprometer dotações de determinado exercício em etapas que não dependam da continuidade do aporte de recursos no orçamento seguinte estaria fadada a não executá-la, restando, assim, prejuízos à sociedade.

26.Com base na análise das alegações de defesa do Sr. Hildeberto Santos Araújo, é possível afirmar que a omissão indicada não subsiste. Logo no item 35 do Relatório anterior ao **decisum** embargado, pode-se constatar a nitidez do texto ao consignar que a irregularidade apontada não foi a recuperação dos tubos, mas sim a sua compra antecipada, que resultaram gastos posteriores com a recuperação, deixando transparecer que o ato antieconômico não é a recuperação em si, mas sim o fato que causou a necessidade de se realizar a dita recuperação dos tubos, ou seja, a compra antecipada.

27. Também com relação ao exame das questões afetas à previsibilidade da ocorrência dos prejuízos pela falta de recursos, insta dizer que não houve omissão. Embora contestada no item 38 do Relatório a questão atinente à falta de recursos, é no item 40 que a unidade técnica reconhece que essa escassez de recursos, na expressão “oscilações orçamentárias”, prejudica o planejamento dos gestores públicos, porém, no presente caso, “permaneceu injustificada a não-retomada das obras com a utilização dos tubos já adquiridos, posto que o orçamento de 1996 permitia essa retomada”. Assim, “a opção pela aquisição de mais tubos naquele ano acabou por redundar, posteriormente, em dano ao Erário,...”.

28.A afirmação feita pelo próprio responsável acerca de que “todos os órgãos públicos padecem de grandes oscilações nos montantes de recursos que lhe são consignados na Lei Orçamentária....”, permite asseverar que era previsível ao administrador público que, na eventualidade de falta de recursos para executar a obra, poderia, como de fato ocorreu, haver deterioração dos tubos não utilizados na obra, ensejando, dessa forma, gastos posteriores com sua recuperação. Além disso, no item 39 do Relatório está destacado que o tempo médio entre a encomenda e a entrega dos tubos na obra era de 60 dias, não havendo, pois, justificativas para a compra antecipada desse material do modo como se verificou nem para a estocagem dos tubos, situação que levou aos gastos com recuperação.

VIII

29.Aponta ainda o embargante contradição no texto do item 82 do Relatório que precede a deliberação embargada. Segundo ele, a contradição estaria na lógica que a unidade técnica quis imprimir ao texto, porém, a afirmativa é falsa, haja vista que era de conhecimento público a realização da Auditoria nas obras da Adutora do Oeste e não o Relatório contendo os indícios de irregularidades, que à época, era de conhecimento somente da Secex/PE. Para complementar a tese levantada, menciona parecer de fls. 23 e 25 do volume principal destes autos, no sentido de ressaltar que o TC n. 007.812/1999-0, relativo à auditoria realizada em 1999 nas citadas obras, ainda não havia sido apreciado pelo Tribunal. Em razão disso, só veio a tomar conhecimento dos fatos

irregulares apontados no Relatório da Auditoria de 1999 mediante ciência da citação em 17/11/2000 (Ofício n. 645/2000, fl. 52, v. 11).

30.Inexiste a alegada contradição. A afirmação da unidade técnica é clara ao indicar que a fiscalização das obras da Adutora do Oeste era do conhecimento público. Em nenhum momento afirmou-se que o conteúdo do Relatório de Auditoria havia sido divulgado, de modo que os indícios apurados fossem de conhecimento público.

31.A contradição a que se refere o embargante, se houver, recai sobre o mérito da questão abordada. Neste caso, cabe ao recorrente apresentar, por meio de via recursal, as provas que julgar necessárias para, atacando a fundamentação da deliberação, demonstrar que não detinha, à época dos fatos, conhecimento acerca das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria.

IX

32.Indica também o embargante que na análise realizada pela unidade técnica nos itens 80 e 81do Relatório que integra o **decisum** embargado existem pelos menos uma contradição e uma omissão.

33.Dispõe que a contradição estaria no fato de que a equipe técnica, para contestar a alegação de defesa do recorrente, contradiz o art. 6°, letra **e**, da Lei n. 5.194/1966, o qual prevê que:

"Art. 6º Exerce ilegalmente a profissão de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo:

(...)

e) a firma, organização ou sociedade que, na qualidade de pessoa jurídica, exercer atribuições reservadas aos profissionais da Engenharia, da Arquitetura e da Agronomia, com infringência do disposto no parágrafo único do art. 8° desta Lei".

34.Na realidade, os argumentos apresentados pela Secex/PE não contradizem o referido dispositivo legal e, mesmo que contrariassem, não seria matéria oponível por meio de embargos de declaração, por se tratar de questão de mérito, impugnável por meio do recurso de reconsideração previsto na Lei n. 8.443/1992, art. 32, inciso I.

35.Não contraria a norma legal referenciada porque o Dnocs tem, diversamente do alegado pelo responsável em sua defesa, o dever de acompanhar e fiscalizar as obras por ele contratadas e, na ocorrência de irregularidade na execução do objeto avençado, de deixar de recebê-lo definitivamente até que seja reparado, corrigido, removido, reconstruído ou substituído, às expensas do contratado, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados, podendo a aludida autarquia, em última instância, rejeitar, também no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato, segundo os arts. 66, 67, 69, 70, 73 e 76 da Lei n. 8.666/1993.

36.Evidentemente que o modo em que se daria o acompanhamento e a fiscalização das obras contratadas pelo Dnocs não deveria contrariar as normas legais e regulamentares atinentes à matéria, sob pena de contrariar, efetivamente, a norma legal acima mencionada. Entretanto, há que se ter presente também que a lei supracitada não impede a contratante de exercer suas prerrogativas contratuais e legais de modo a evitar o pagamento por serviços não-executados referentes ao Contrato n. 42/98 (item 66 do Relatório integrante da deliberação ora embargada).

37.Menciona o embargante que há omissão no exame realizado pela unidade técnica em razão desta não ter deixado explícito o fato de não haver chegado ao seu conhecimento, enquanto Diretor-Geral do Dnocs, a irregularidade apontada na citação encaminhada ao responsável, por meio do Ofício n. 645/2000 (fl. 52, v. 11), mencionada no item 29, retro.

38.Entretanto, não procedem os argumentos acerca da suscitada omissão, pois, diferentemente do alegado, consta do item 82 do Relatório a afirmação de que os fatos irregulares apontados no Relatório de Auditoria eram do conhecimento do Sr. Hildeberto Santos Araújo. Portanto, omissão não há para ser sanada mediante embargos de declaração.

X

39.Na seqüência, reportando-se ao item 87 do Relatório integrante do Acórdão n. 222/2002 - Plenário, o embargante aduz contradição e omissão em seu texto.

40.Comparando-se trechos das alegações de defesa com o teor do item 87, o embargante afirma que a unidade técnica incorreu em contradição ao tentar menosprezar o valor da Nota 2, inserta no Cronograma-Físico e Financeiro das Subestações EE1 e EE2 (fl. 81, TC n. 007.812/1999-

0), relativamente à sua importância na definição da forma e das condições de pagamento do Contrato PGE n. 42/1998, denominando-a de nota de rodapé.

41.Ainda que o emprego da expressão “nota de rodapé” não tenha sido adequado ao caso, pois que a informação lançada no Cronograma-Físico Financeiro com o nome de Nota 2 não condiz com o significado da citada expressão, penso que a questão que se sobressai é, mais uma vez, a tentativa de se reapreciar o mérito em sede de embargos, ou seja, objetiva o embargante demonstrar que a informação consignada na referida Nota 2 – condições de pagamento dos equipamentos das subestações e da mobilização das obras civis – é compatível com os dados registrados no 1º Boletim de Medição (fl. 70, TC n. 007.812/1999-0), no sentido de que “o termo aquisição, referido na Nota 2, não significava o fornecimento ou a entrega dos equipamentos no canteiro de obras e, sim, a encomenda aos fabricantes. Também a mobilização das obras civis, citada na Nota 2, necessariamente, não queria dizer que as obras civis tivessem que estar em determinado estágio de andamento, mas sim que a empresa estivesse mobilizada no canteiro” (fls. 57, v. 11). Portanto, o objetivo maior do embargante era de afastar a irregularidade referente ao pagamento à empresa Prener Ltda. por serviços não executados, o que deve ser feito por meio de recurso de reconsideração, nos termos da Lei n. 8.443/1992, art. 32, inciso I.

42.Da mesma forma, não identifico omissão quanto à análise da Cláusula Décima do Contrato PGE n. 42/1998, que estipula as condições de pagamento do objeto contratado. O ponto principal a ser discutido, diante da irregularidade atribuída ao responsável, era a incompatibilização entre as medições e os serviços executados, o que redundou em pagamento sem a devida contraprestação do objeto contratado. A Cláusula Décima em nada altera essa questão, nem mesmo o embargante desenvolveu argumentos sobre o texto da referida cláusula na oportunidade em que carreou aos autos sua defesa.

XI

43.A outra omissão alegada refere-se ao item 93 do Relatório que acompanha o Acórdão embargado, haja vista que não foi mencionado que o pagamento da 3ª parcela, não efetivado pelo Dnocs, correspondia ao fornecimento, montagem e comissionamento dos equipamentos pesados e do banco de equipamentos, não havendo a unidade técnica registrado que tais equipamentos foram adquiridos pela empresa Prener, como contraprestação de serviços referentes às 1ª e 2ª parcelas pagas pelo Dnocs.

44.Não há razão que justifique a necessidade de se fazer constar no item 93 do Relatório a observação indicada pelo embargante, posto que nenhum benefício lhe traria. O texto do item 93 é bastante claro ao afirmar que a 3ª medição foi feita apenas para fins de apropriação de despesa, conforme relatado pelo Diretor Regional (fl. 85 do TC n. 007.812/1999-0) e o seu respectivo pagamento não foi feito pelo Dnocs, daí o motivo pelo qual não foi considerado no cálculo do débito imputado ao Sr. Hildeberto Santos Araújo. A ênfase na análise realizada no item 93 deve ser dada, tal como ocorreu, aos fatos que efetivamente interessam ao exame da matéria e que importam débito ao embargante, como o caso da 2ª medição, cujo valor foi pago integralmente pelo Dnocs, sem a correspondente realização dos serviços e a entrega dos bens. Assim sendo, a alegada omissão não se confirma.

XII

45.A seguir, outras duas omissões são aduzidas pelo embargante, ambas referindo-se ao item 94 do Relatório do Acórdão embargado.

46.Em uma delas, afirma o embargante que o Relatório teria omitido a informação de que o pronunciamento da Celpe foi ofertado após sua privatização, "quando já imperava o interesse comercial de dotar as novas subestações de padrões operacionais mais modernos que, reduzindo custos de mão-de-obra de operação, pudessem trazer maior lucro à nova empresa". Na outra, omitiu-se que os dois equipamentos foram adquiridos pela contratada, de acordo com as especificações técnicas constantes do processo licitatório.

47.O que se discute no item 94 é a compra de material fora das especificações técnicas, conforme pronunciamento da concessionária Celpe. O fato de o mencionado pronunciamento ter sido feito antes ou após a privatização da Celpe em nada altera a irregularidade acerca da compra do material em desacordo com as especificações. Isso ocorre porque, conforme consta do item 90 do Relatório embargado, o projeto da obra de subestação não foi submetido à aprovação da

concessionária de energia elétrica, daí os problemas envolvendo as especificações técnicas do material.

48.Convém, entretanto, registrar que, no item 90, a unidade técnica, ao analisar a defesa então apresentada pelo responsável, informa que a empresa foi privatizada após o termo final do contrato e que as normas técnicas estabelecidas pela concessionária não foram modificadas durante a execução do referido contrato. Logo, não prevalece a omissão suscitada. Ademais, discutir sobre o momento em que houve o pronunciamento da Celpe, se em fase estatal ou privatizada, é tema a ser desenvolvido em sede de recurso e não de embargos declaratórios.

49.Quanto à outra omissão indicada – compra de material de acordo com as especificações constantes do processo licitatório – de igual modo, também não subsiste. E a explicação é simples: o foco do exame está centrado na compra de material em desconformidade com as especificações técnicas da concessionária de energia elétrica, que tem competência para defini-las. Assim, não é o bastante aduzir que a referida compra está nos moldes das especificações insertas no processo licitatório, pois, antes mesmo de se promover a licitação, deveria o Dnocs ter submetido o projeto da subestação à apreciação da Celpe.

XIII

50.Nesse tópico, discutir-se-á sobre a omissão apontada pelo embargante, tanto no exame da unidade técnica, transcrito, em parte, no Relatório que acompanha o Acórdão ora embargado, como também no Voto do então Ministro-Relator destes autos.

51.Informa o Sr. Hildeberto Santos Araújo que a omissão consiste na falta de qualquer referência sobre a jurisprudência por ele invocada (Decisões Plenárias n. 381, 401 e 402, todas de 1999), vez que demonstrou sua não-participação na certificação, conferências, auditagens e encaminhamentos das faturas ao pagamento.

52.Citado pelo pagamento à empresa Prener por serviços não-executados (Contrato n. 42/1998), relativos à construção das subestações do Lote 1 da Adutora do Oeste, e pela compra de material fora das especificações técnicas, o Sr. Hildeberto Santos Araújo tenta afastar sua responsabilidade acerca dos atos inquinados relacionando os servidores que se manifestaram nos processos de pagamentos (item 74 do Relatório embargado). Nos itens 82 e 83 do Relatório, consta, porém, o exame da defesa apresentada, o qual refuta a argumentação oferecida, pois ao gestor, no caso ao ex-Diretor-Geral do Dnocs cabia, por disposição legal e contratual, a responsabilidade pelo regular emprego das verbas públicas. Também no item 37 do Voto proferido pelo então Relator Exmo. Ministro Valmir Campelo há expressa menção de que houve a participação efetiva do ora embargante e do Diretor-Regional da 3ª DR na materialização dos prejuízos causados aos cofres públicos.

53.Assim sendo, a responsabilidade do embargante não restou elidida, sendo o presente caso diferente dos ocorridos nos julgados mediante as Decisões Plenárias ns. 381, 401 e 402, todas de 1999. Nestas decisões, o ex-Diretor Geral do Dnocs demonstrou que o dano causado havia resultado diretamente do contrato firmado entre os proprietários dos poços e a Diretoria Regional do Dnocs, não tendo ele participado ou contribuído para a irregularidade inquinada.

54.Nesse contexto, não subsiste a omissão suscitada, pois, ainda que não tenha sido expressamente consignado no Relatório e Voto embargados o entendimento da jurisprudência mencionada pelo embargante, elas foram analisadas e consideradas não aplicáveis ao presente caso, porquanto as situações fáticas são distintas, segundo comentei anteriormente.

XIV

55.A irregularidade, sobre a qual incidem contradições e omissão apontadas pelo embargante, refere-se a pagamento por serviços de supervisão não-executados, no valor de R$ 388.299,44, à empresa Sondotécnica, referente ao Contrato PGE n. 02/1997, no período de dezembro de 1998 a outubro de 1999, uma vez que nesse período a obra estava paralisada.

56.Dos itens 142 e 144 do Relatório embargado, três contradições e uma omissão são apontadas pelo embargante.

57.A primeira contradição residiria no entendimento lançado no item 142, em que a unidade técnica afirma que o prazo para execução do objeto contratado seria de 24 meses, todavia, o embargante entende que tal assertiva é contraditória com os termos do Contrato PGE n. 02/1997,

Cláusula Décima Primeira, que prevê prazo máximo de 24 meses para a supervisão e controle tecnológico, o que permitiria execução em menor espaço de tempo, conforme ocorrido.

58.A segunda contradição estaria relacionada à afirmação, no item 142, da Secex/PE de que a Sondotécnica seria responsável pela supervisão de toda a obra da Adutora do Oeste (720 km de tubulação), assertiva incompatível com o desenvolvimento dos serviços contratados.

59.A terceira contradição restaria evidenciada na suposição de que a alteração dos quantitativos, permitida em cláusula contratual, seria válida desde que guardasse a proporcionalidade com o avanço correspondente das obras civis, o que contraria os termos da Cláusula Quinta e do parágrafo único da Cláusula Oitava do Contrato PGE n. 002/1997, que permitiam ao Dnocs realizar alterações nos quantitativos dos serviços e de só pagar faturas dos serviços executados, sem nenhuma condicionante.

60.Para examinar as contradições suscitadas, não se deve perder de vista que "Contradição é a afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão" (Greco Filho, Vicente. Direito Processual Civil Brasileiro, 2º volume. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 242). Noutras palavras, "verifica-se contradição quando o julgado apresenta proposições entre si inconciliáveis" (Santos, Moacyr Amaral. Primeiras linhas de direito processual. 3º volume. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 147).

61.As três contradições suscitadas não correspondem a proposições inconciliáveis existentes na deliberação embargada, seja no Relatório, Voto ou Acórdão, propriamente dito. O embargante mostra as supostas contradições entre o entendimento defendido pela unidade técnica e a sua própria interpretação das cláusulas contratuais avençadas, buscando, dessa forma, o reexame do mérito em sede de embargos, quando deveria fazê-lo por meio de recurso apropriado ao seu intento.

62.A alegada omissão estaria demonstrada na falta de análise da defesa apresentada no sentido de que os serviços de supervisão não têm valor mensal fixo e predeterminado (item 139 do Relatório), tal como entendeu a equipe de auditoria.

63. Todavia, observo que essa questão foi tratada no item 144 do Relatório, ocasião em que a unidade cogitou em aceitar a alteração dos quantitativos de serviços, permitida em cláusula contratual, desde que se guardasse a proporcionalidade com o respectivo avanço das obras civis, de modo a não permitir a exaustão financeira do contrato de supervisão antes da execução da obra, o que corresponde a dizer que o valor mensal fixo e predeterminado não seria obrigatório, se a condição da proporcionalidade entre a supervisão executada e o andamento da obra fosse considerado para efeitos de novo valor mensal da contraprestação dos serviços. Portanto, não subsiste a omissão indicada.

XV

64.O embargante prossegue apontando mais uma contradição e omissão no Relatório, desta feita, indicando os itens 145 e 153.

65. Afirma que a contradição está na análise do item 145 quando comparada com o texto do item 153. Todavia, tanto no item 145, atinente ao exame que a unidade técnica faz da defesa do Sr. Hildeberto Santos Araújo, como no item 153, que trata da síntese das alegações de outros responsáveis, ambos os textos se complementam num mesmo sentido, ou seja, a Construtora Ikal não realizou serviços após dezembro de 1998, seja em decorrência da expiração do contrato ou do abandono da obra pela construtora, embora os outros responsáveis tenham afirmado que tal construtora permanecera no canteiro de obras até meados de março de 1999. Permanecer no canteiro não implica execução de obras capaz de ensejar a supervisão por parte de outra empresa, no caso a Sondotécnica. Assim, não se configura a contradição apontada.

66.Quanto ao argumento de que a unidade omitiu a informação a respeito da expiração do contrato com a Construtora Ikal, também não procede. Tanto é assim, que a unidade, ao analisar, no item 160 do Relatório embargado, a defesa de outros responsáveis citados pela mesma irregularidade do pagamento de serviços de supervisão não-executados à Sondotécnica, comenta sobre a expiração do prazo de 180 dias do contrato emergencial, que ocorreu em 21/12/1998.

XVI

67.A próxima omissão apontada refere-se à falta de análise, nos itens 141 a 145 do Relatório embargado, dos argumentos apresentados pelo responsável, os quais foram sintetizados no item 137.

68.Na peça dos embargos, foi destacada a seguinte expressão "não há nenhuma medição de serviços após a data de 14/03/1999" (fl. 15, v. 36), trazendo o enfoque da omissão para esta matéria. Todavia, no item 145, após discorrer sobre a permanência da Construtora Ikal no campo até meados de março de 1999, a informação de abandono da obra em dezembro de 1998 pela Ikal, as constatações feitas a partir dos Boletins de medição de que, após 21/12/1998, nada se acrescentou ou diminuiu aos quantitativos medidos, a unidade técnica reafirma seu entendimento sobre a não-aceitação de pagamento de serviços de supervisão após dezembro de 1998, ou seja, no período em que a obra estava paralisada.

69.Portanto, ao se confrontar a informação sobre a apresentação de lista de faturas da Sondotécnica indicando trabalhos executados no período de 14/07/1997 a 14/03/1999 com a análise consignada no item 145 – não realização de serviços após a paralisação das obras desde dezembro de 1998 – a conclusão a que chegou a unidade técnica é coerente no sentido de não admitir pagamentos de serviços de supervisão após 21/12/1998, período que alcança a data destacada de 14/03/1999. Nesse contexto, a alegada omissão não se materializou.

XVII

70.Na seqüência, mais três omissões são levantadas pelo embargante: a primeira consiste em que a unidade técnica não analisou suas alegações, resumidas no item 140 do Relatório embargado, a respeito do pagamento de serviços de assessoria especializada à empresa Sondotécnica, relativo a setembro de 1999, mês em que já vigia o Contrato n. 01/1999 – 3º BECnst, cujo objeto contemplava o mesmo serviço.

71.De fato, não consta dos itens 141 a 145 exame das alegações de defesa do Sr. Hildeberto Santos Araújo, referente à irregularidade pela qual foi citado. Todavia, a unidade ao analisar a defesa dos demais responsáveis solidários, examina detalhadamente a questão nos itens 165 e 166, aproveitando-se esse exame ao embargante. Além disso, o então Relator, ao proferir o Voto condutor da deliberação ora embargada, também examinou a questão no item 42, refutando a defesa apresentada.

72.Quanto às outras duas omissões havidas, segundo o embargante, no próprio item 140, tenho-as por inexistentes, porquanto limitam-se a questiúnculas que não pesaram em desfavor do responsável. Assim, foi irrelevante para o julgamento destas contas precisar se as ordens bancárias mencionadas no item 140 do Relatório foram relacionadas pelo responsável ou por meio do Siafi, bem como se são as ordens bancárias que demonstram os últimos pagamentos ou o requerente.

XVIII

73.Há ainda outra contradição apontada pelo embargante evidenciada no fato de responsabilizar o Dnocs pelo pagamento de R$ 55.909,70 em duplicidade. Segundo o embargante, se isto tivesse ocorrido, o responsável seria o Exército que pagou em setembro de 1999 e nunca o Dnocs que realizou o pagamento de sua parcela em data anterior, isto é, em 01/06/1999.

74.Mais uma vez, busca o embargante rediscutir, via embargos declaratórios, o mérito da irregularidade que lhe foi atribuída, porém, conforme já consignado por diversas vezes neste Voto, questão de mérito, não decorrente de contradição, omissão e obscuridade, deve ser reexaminada mediante a interposição de recurso de reconsideração. Dessa forma, não prevalece a contradição alegada.

XIX

75.Nova contradição é apontada pelo embargante: no item 145 do Relatório embargado há uma conclusão de que se a obra esteve paralisada desde dezembro de 1998, então, seria inaceitável o pagamento de supervisão nesse período, o que contradiz com o entendimento consignado no item 9 do Acórdão n. 64/2002 – Plenário. Além disso, informa o embargante, a fim de comprovar que os pagamentos efetuados foram regulares, que em suas alegações de defesa consta vasta lista de serviços de supervisão executados pela empresa durante o período de janeiro a março de 1999.

76.Importa esclarecer que o Acórdão n. 64/2002 foi proferido, no âmbito TC n. 006.457/1999-1, por este Plenário ao examinar os embargos de declaração opostos contra o Acórdão n. 242/2001, que conheceu do Pedido de Reexame, para no mérito, negar-lhe provimento. Este processo refere-se à Representação formulada pela Procuradoria da República de São Paulo, por meio da qual foram noticiadas irregularidades na execução de contratos, cujos objetos visavam à construção da Barragem de Ingazeira/PE.

77.Como se vê, o Acórdão n. 64/2002 a que se refere o embargante não se relaciona com a matéria tratada nestes autos, não cabendo suscitar contradição entre o Relatório que acompanha a deliberação ora embargada e o Voto do referido Acórdão 064/2002. Ademais, se porventura quisesse o responsável opor embargos de declaração contra o Acórdão n. 064/2002 deveria fazê-lo no prazo legal estipulado no art. 34, § 1º, da Lei n. 8.443/1992.

78.Com relação à lista de serviços de supervisão executados apresentada pelo embargante, os quais teriam sido realizados durante o período de janeiro a março de 1999 (item 136), a unidade técnica também analisou a questão nos itens 143 a 145 do Relatório embargado, não acatando seus argumentos. Nesse caso, havendo interesse em rediscutir o mérito, deve o embargante interpor recurso contra a deliberação.

XX

79. A última contradição suscitada pelo embargante consiste na exclusão da responsabilidade do Sr. Ferdinando de Araújo Milanez, posto que sua audiência restou prejudicada em decorrência de seu falecimento, porém, essa exclusão estaria contraditória à disposição do art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal. Aduz o embargante que a responsabilidade reclamada dos gestores é de natureza administrativa, com reflexos para a responsabilidade civil, impondo, em conseqüência, a aplicação da regra constitucional.

80.Por meio do Acórdão embargado, este Plenário determinou, com fundamento no art. 163 do Regimento Interno vigente à época, o arquivamento dos autos, com relação ao Sr. Ferdinando de Araújo Milanez, sem julgamento de mérito, em razão da impossibilidade de desenvolvimento válido e regular do processo (subitem 8.5, fl. 213/216, v. 23).

81.Ressalto ainda que a audiência encaminhada ao responsável, visava dar-lhe oportunidade de defesa, a fim de que, se fosse o caso, pudesse o Tribunal aplicar-lhe a sanção devida pela prática da irregularidade. Todavia, considerando que a pena, nos termos do art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, não passará da pessoa do condenado, procedeu-se ao arquivamento do processo, em relação ao Sr. Ferdinando de Araújo Milanez, nos termos da deliberação embargada. Ademais, das irregularidades mencionadas na audiência, conforme se verifica dos itens 368 e 369, não restou demonstrado dano ao erário, apenas falha de natureza formal (item 383 do Relatório). Portanto, o arquivamento dos autos em relação ao Sr. Ferdinando de Araújo Milanez em nada afronta o texto constitucional indicado pelo embargante, não havendo, pois, a contradição alegada.

XXI

82.Quanto ao pedido de provimento destes embargos de declaração com efeitos infringentes, o embargante para sustentar sua pretensão relaciona várias decisões dos Tribunais do Poder Judiciário e também desta Corte de Contas, conforme consta das fls. 17/22 do v. 36, sendo despiciendo transcrevê-las neste Voto.

83.No que se refere aos efeitos infringentes, de fato se houvesse omissões e contradições capazes de ensejar a alteração das conclusões do Acórdão embargado, poderiam estes embargos ter efeitos modificativos, conforme entendimento jurisprudencial do Poder Judiciário (STJ – 2ª Turma, Resp 15.569-DF; STJ – 4ª Turma, RMS 303 – RJ-Edcl; STJ – 3ª Turma, Resp 3.192 –ES) e deste Tribunal (**v.g**.: Acórdão 359/1998 – Plenário, Acórdão 209/1996 – Plenário; Acórdão 35/2001 – 1ª Câmara e Acórdão 702/1996- 2ª Câmara).

84.Entretanto, segundo restou demonstrado nos parágrafos precedentes deste Voto, o embargante não conseguiu comprovar de modo efetivo nenhuma contradição ou omissão que pudesse produzir, no presente caso, modificação das conclusões a que chegou este Tribunal por ocasião da prolação do Acórdão n. 222/2002 – Plenário, não cabendo, portanto, conceder-lhe os solicitados efeitos infringentes.

XXII

85.Por fim, julgo pertinente trazer a este Plenário questão de ordem processual afeta a estes autos.

86.Em razão do impedimento do então Relator deste processo, fui sorteado para relatar os embargos de declaração e os demais recursos interpostos contra o Acórdão n. 222/2002 - Plenário (fls. 278 e 279, v. 23).

87.Ocorre, entretanto, que a decisão proferida em embargos de declaração integram a deliberação embargada, ensejando, assim, novo sorteio de Relator para os recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão n. 222/2002 – Plenário.

88. Sobre essa matéria, importa destacar, alfim, o seguinte trecho da obra de Moacyr Amaral dos Santos (**in:** Primeiras Linhas de Direito Processual Civil, São, Paulo: Saraiva, 2000, p. 27):

"b) Admite-se, ainda, a *correção* da sentença, pelo próprio juiz que a proferiu, a fim de que a esclareça em algum ponto *obscuro*, *contraditório* ou *omisso*, desde que da mesma haja sido interposto o recurso de *embargos de declaração* (Cód. Proc. Civil, arts. 463, II e 535, I e II). Estes, se recebidos, provocarão uma decisão, ou seja, uma *sentença complementar*, que se integrará à sentença declarada. Fala-se aqui de *integração* da sentença."

Ante essas considerações, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2003.

**MARCOS BEMQUERER COSTA**
Relator

ACÓRDÃO N. 89/2003 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-001.316/1999-0 (c/ 56 volumes).

2. Grupo: II, Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração opostos a Acórdão do Plenário que julgou irregulares as contas do embargante, imputando-lhe débito e multa.

3. Recorrente: Sr. Hildeberto Santos Araújo, CPF n. 044.023.327-53, ex-Diretor-Geral do Dnocs.

4. Entidades: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs e Departamento de Engenharia e Construção – DEC 3º Batalhão de Engenharia e Construção – 3º BECnst.

5. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/AM.

8. Advogados constituídos nos autos: Carlos Alberto de Medeiros, OAB/DF 7924; Estenio Campelo, OAB/DF 2.218, Teresa Campelo, OAB/DF 3037; Adilson Pinheiro Freire, OAB/PE 3167.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, em que se examinam Embargos de Declaração opostos ao Acórdão n. 222/2002 – Plenário, por meio do qual as contas do Sr. Hildeberto Santos Araújo e as dos demais responsáveis foram julgadas irregulares, com imputação de débito e multa.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 – conhecer, com base no art. 34, *caput* e § 1º, da Lei n. 8.443/1992, dos presentes Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Hildeberto Santos Araújo contra o Acórdão n. 222/2002 – Plenário, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2 – encaminhar os autos à Secretaria-Geral das Sessões para sorteio de Relator dos recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão n. 222/2002 – Plenário;

9.3 – dar ciência desta deliberação ao embargante, encaminhando-lhe cópia do Relatório e do Voto que a fundamentam;

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

12.2. Ministro que alegou impedimento: Adylson Motta.

VALMIR CAMPELO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

**GRUPO I – CLASSE IV – Plenário**
TC-325.305/1995-1
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Estado de Goiás
Responsável: Estado de Goiás, representado pelo seu Procurador, Dr. Antônio Flávio de Oliveira

**Sumário**: Tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária em nome da Secretaria de Minas, Energia e Telecomunicações do Estado de Goiás em razão da não-aprovação da prestação de contas de recursos repassados mediante convênio celebrado com o objetivo de implementar ações de eletrificação rural. Aplicação dos recursos no mercado financeiro sem incorporação dos rendimentos ao objeto do convênio. Inclusão do Estado de Goiás na relação processual, na qualidade de responsável na tomada de contas especial, em face de ser o beneficiário exclusivo dos rendimentos auferidos. Citação. Alegações de defesa rejeitadas pela Decisão n° 1.255/2002 – Plenário. Novos elementos apresentados incapazes de comprovar a regularidade dos procedimentos adotados. Contas irregulares com imputação de débito ao Estado de Goiás. Autorização para cobrança judicial da dívida.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, hoje denominado Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, em nome da Secretaria de Minas, Energia e Telecomunicações do Estado de Goiás – SMET, em razão de irregularidades detectadas na prestação de contas do convênio n° 0535, celebrado em 12/12/89, no valor de Ncz$ 1.000.000,00 (hum milhão de cruzados novos), repassados em 22/12/1989, mediante a OB 02752, com o objetivo de implantar novas redes de eletrificação rural para beneficiar os municípios de Nova Glória, Santa Isabel, Ceres, Rialma, Uruana e Carmo do Rio Verde, todos no Estado de Goiás.

A Secretaria de Controle Interno do Ministério da Agricultura emitiu certificado de auditoria pela irregularidade das contas do Sr. Arédio Teixeira Duarte, então secretário da SMET (fl. 152), por entender que o objetivo do convênio não foi atingido, haja vista terem sido construídos apenas 18 km de rede elétrica dos 140 km previstos, e que a redução ocorreu porque os recursos repassados pelo Ministério da Agricultura foram aplicados no mercado financeiro e posteriormente empregados no objeto do convênio sem que os rendimentos auferidos fossem incorporados ao principal.

A 2ª Câmara deste Tribunal prolatou a Decisão n° 235/98, em 1°/10/1998 (fls. 183/8), acolhendo voto do Relator, ministro Valmir Campelo, no sentido de excluir o Sr. Arédio Teixeira Duarte da responsabilidade na TCE e citar o Sr. Nassri Bittar, sucessor do Sr. Arédio à frente da

SMET e responsável pela execução do convênio, para que apresentasse alegações de defesa ou recolhesse aos cofres da União a importância de Cr$ 417.166,62 (quatrocentos e dezessete mil, cento e sessenta e seis cruzeiros e sessenta e dois centavos), relativa aos rendimentos obtidos pela aplicação dos recursos no mercado financeiro no período de 22/12/89 a 19/2/90, data em que foram efetivamente empregados no objeto do convênio.

O Sr. Nassri Bittar apresentou suas alegações de defesa (fls. 198/222), nas quais argumentou, em síntese, que a responsabilidade pelos rendimentos resultantes da aplicação dos recursos do convênio no mercado financeiro eram do Estado de Goiás, em virtude de que a aplicação se deu por força de decreto estadual que estabeleceu o sistema de caixa único para acolher os ingressos de numerário, e que os rendimentos passaram a integrar o tesouro estadual, cabendo ao Estado de Goiás a sua eventual devolução.

Esse entendimento mereceu acolhida da Secex-GO e ensejou a expedição de diligência ao Sr. secretário de Fazenda do Estado de Goiás, posteriormente redirecionada ao governador do Estado, Marconi Perillo (fl. 249).

O Ministro-Relator, acolhendo entendimento manifestado no parecer do Ministério Público (fls. 268/9), decidiu incluir o Estado de Goiás na relação processual, na qualidade de responsável na tomada de contas especial, por entender que seria o beneficiário exclusivo dos rendimentos auferidos, e determinou a sua citação para que apresentasse alegações de defesa ou recolhesse aos cofres da União a importância de NCz$ 1.000.000,00 (hum milhão de cruzados novos), atualizada monetariamente a partir de 22/12/1989, deduzida da quantia de NCz$ 1.000.000,00 (hum milhão de cruzados novos), atualizada a partir de 19/2/1990, data em que foi efetivamente aplicada no objeto do convênio.

O Estado de Goiás, por intermédio de seu procurador Antônio Flávio de Oliveira, apresentou alegações de defesa (fls. 273/8) que foram rejeitadas pela Decisão n° 1.255/2002 – TCU – Plenário, de 25/9/2002, Ata n° 35/2002 (fls. 284/6).

Notificado da decisão, o Estado de Goiás apresentou novos elementos de defesa (fls. 290/3), que foram analisados pela Secex-GO (fls. 294/7), que concluiu não serem suficientes para justificar a apropriação indevida, pelo Estado de Goiás, dos rendimentos provenientes da aplicação dos recursos no mercado financeiro, sem a subseqüente devolução e incorporação ao objeto do convênio.

Em face dessa conclusão, propôs a Secex-GO, em pareceres uniformes, que as contas fossem julgadas irregulares, imputando-se o débito ao Estado de Goiás.

O Ministério Público, representado nos autos pelo Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico, anuiu à proposta da secretaria (fl. 298).

É o Relatório.

VOTO

De início, registro que trago este processo a julgamento do Tribunal Pleno em função da importância de ser a entidade responsabilizada um ente federado, no caso o Estado de Goiás, e em razão de que a defesa apresentada em atendimento à citação já foi rejeitada por deliberação deste Plenário, consoante Decisão n° 1.255/2002 – Plenário, de 25/9/2002.

No mérito, estou de acordo com os pareceres uniformes emitidos pela unidade técnica e pelo Ministério Público que atua junto a esta Corte. De fato, os elementos constantes dos autos não deixam dúvidas quanto à irregularidade do ato praticado sob responsabilidade do Estado de Goiás. A SMET/GO recebeu os recursos do Ministério da Agricultura em 22/12/89, uma época em que eram altíssimos os índices de inflação, e, em lugar de repassá-los imediatamente à CHESP para emprego no objeto do convênio, recolheu-os ao caixa único do tesouro estadual, onde permaneceram por quase 60 dias, até 19/2/1990, data em que foram finalmente empregados no objeto do convênio, sem, contudo, que ao principal fossem incorporados os rendimentos auferidos na aplicação no mercado financeiro.

Este Tribunal tem sistematicamente julgado irregulares as contas dos responsáveis que recebem recursos repassados mediante convênio e os aplicam no mercado financeiro, seja a que

pretexto for, sem depois incorporar os rendimentos ao principal, para que o valor, atualizado, possa ser empregado no objeto do convênio.

Em recente julgado, o próprio Estado de Goiás teve suas contas julgadas irregulares em decorrência de impropriedade bastante semelhante à que se examina neste autos, qual seja, gestão irregular de recursos repassados mediante convênio, em especial a aplicação dos recursos no mercado financeiro sem o devido repasse dos rendimentos (Acórdão n° 455/2002 – 2ª Câmara, de 10/10/2002, inserto na Ata n° 38/2002, TC n° 325.223/1995-5).

Naquela ocasião, o mesmo procurador do Estado de Goiás, Dr. Antônio Flávio de Oliveira, que ora atua nestes autos, já havia apresentado defesa em tudo semelhante à que apresentou neste processo, baseada fundamentalmente nos seguintes pontos, entre outros:

a)vigência, na data do repasse, de decreto estadual que determinava a aplicação centralizada das quantias disponíveis e sem destinação imediata;

b)impossibilidade de identificar o montante resultante da aplicação dos recursos do convênio;

c)existência de lapso temporal entre a data de recebimento do recurso e a data de sua efetiva aplicação no objeto do convênio em razão da necessidade de adoção de procedimentos licitatórios e outras providências burocráticas;

d)ausência de ilegalidade na ação de centralizar os valores do Estado de Goiás.

Naquele processo, tal como neste que ora se examina, a análise realizada pela Secex-GO em face da defesa apresentada chegou à convicção de que os argumentos expendidos pelo Sr. Procurador não foram capazes de esclarecer adequadamente o questionamento essencial, isto é, por que razão os rendimentos auferidos na aplicação financeira não foram incorporados ao principal para serem utilizados no objeto do convênio, ou, alternativamente, por que razão, em não tendo sido utilizados, não foram os rendimentos devolvidos aos cofres federais de onde provieram.

No presente processo, os novos elementos de defesa apresentados pelo Sr. Procurador do Estado, após notificado da Decisão n° 1.255/2002 — consubstanciados em um arrazoado de três páginas, desacompanhado de documentos de suporte (fls. 290/3) —, não aduzem fatos novos nem trazem aos autos quaisquer elementos que permitam conduzir a um julgamento de mérito diferente daquele sugerido pela unidade técnica. Limita-se o Sr. Procurador a repetir alegações antes apresentadas, entre elas, que *"o Estado de Goiás irá sofrer com as restrições e imposições"*, que isso acarretará *"enormes prejuízos ao seu desenvolvimento como Estado e ao seu povo"*, e que *"poderá o Estado de Goiás responder financeiramente por simplesmente ter dado cumprimento a uma lei"*.

Para concluir, e em reforço ao entendimento que o Tribunal vem dando a esta matéria, acrescento que, na sessão realizada em 6 de fevereiro último, ao apreciar o processo TC 325.165/1997-1 (apensos os TCs 325.166/1997-8, 325.167/1997-4 e 325.168/1997-0), a 2ª Câmara, acompanhando voto do relator, ministro Benjamin Zymler, decidiu também julgar irregulares as contas do Estado de Goiás, em razão de irregularidade na gestão de recursos recebidos mediante convênios do SUDS, com aplicação no mercado financeiro e retenção dos rendimentos auferidos, tendo proferido o Acórdão n° 67/2003, inserto na Ata n° 3/2003. Observo que em todos os precedentes citados o responsável pelo procedimento irregular foi sempre o Estado de Goiás, ente responsabilizado também nesta tomada de contas especial.

Em face de todo o exposto, acolho os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público e encaminho meu voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2003.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Relator

ACÓRDÃO N° 90/2003-TCU – Plenário

1. Processo n° TC 325.305/1995-1

2. Grupo I, Classe IV – Tomada de Contas Especial

3. Responsável: Estado de Goiás, representado pelo seu Procurador, Dr. Antônio Flávio de Oliveira

4. Entidade: Estado de Goiás

5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto

6. Representante do Ministério Público: Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico

7. Unidade técnica: Secex-GO

8. Advogados constituídos nos autos: Antônio Flávio de Oliveira, OAB/GO n° 10.102, Procurador do Estado

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, hoje denominado Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, em nome da Secretaria de Minas, Energia e Telecomunicações do Estado de Goiás – SMET, em razão de irregularidades detectadas na prestação de contas do convênio n° 0535, celebrado em 12/12/89, no valor de Ncz$ 1.000.000,00 (hum milhão de cruzados novos), repassados em 22/12/1989, mediante a OB 02752, com o objetivo de implantar novas redes de eletrificação rural para beneficiar os municípios de Nova Glória, Santa Isabel, Ceres, Rialma, Uruana e Carmo do Rio Verde, todos no Estado de Goiás.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III do Regimento Interno, em:

9.1. julgar as presentes contas irregulares e condenar o Estado de Goiás ao pagamento da quantia de NCz$ 1.000.000,00 (hum milhão de cruzados novos), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 22/12/1989, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, por ocasião do recolhimento, a quantia de NCz$ 1.000.000,00 (hum milhão de cruzados novos), também atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir de 19/2/1990, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação; e

9.3. excluir da relação processual o nome do Sr. Nassri Bittar, ex-secretário de Minas, Energia e Telecomunicações do Estado de Goiás.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto (Relator), Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo I- Classe VI- Plenário
TC- 020.568/1992-4
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Instituto Nacional de Alimentação de Nutrição – INAN (extinto)
Responsável: Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB)

**Sumário**: Tomada de Contas Especial. Contrato firmado entre o extinto Instituto Nacional de Alimentação (INAN) e a Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB) para o fornecimento de alimentos destinados ao Programa de Suplementação Alimentar do Governo Federal. Entrega de produtos com classificação divergente e qualidade inferior ao pactuado, causando prejuízos à União. Citados a SAB e os responsáveis pela gerência do Programa a nível estadual. Rejeição das alegações de defesa da SAB. Fixação de novo prazo para recolhimento do débito. Novos elementos de defesa. Não cabimento de responsabilização de terceiro que haja apenas descumprido contrato .Arquivamento dos autos.

Transcrevo, a seguir, a instrução da sra. Analista Érika Rocha Ferreira (fls. 403/407), elaborada após a rejeição das alegações de defesa do responsável citado (Decisão nº 774/2000-TCU-Plenário).

*"2.1.Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Instituto Nacional de Nutrição - INAN contra os Srs. Nizan Pereira de Almeida, Aloízio Pacheco Pereira, à época dos fatos Secretário de Saúde do Estado do Paraná e Gerente Interino do Programa de Suplementação Alimentar - PSA/PR, respectivamente, e a empresa Sociedade de Abastecimento de Brasília - SAB. Os presentes autos se originaram de denúncia apresentada por fiscais do Setor de Fiscalização de Produtos de Origem Vegetal do Departamento de Fiscalização da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento do Paraná em razão de irregularidades praticadas na aquisição de grãos, quando da classificação e especificação destes, destinados ao Programa de Suplementação Alimentar - PSA/PR, objeto do Contrato nº 12/91 (fls. 29/33 e aditivo, fls. 34/35 - TC 020.625-1992-8 apensado), firmado entre o INAN e a SAB.*

*2.2.Regularmente citada, nos termos do expediente datado de 10/04/1997 às fls. 209/210 do volume principal, em cumprimento ao Despacho de fl. 208, a Sociedade de Abastecimento de Brasília - SAB, representada pelo seu então Presidente, Sr. Victor Frade Almeida, apresentou suas alegações de defesa consubstanciadas nos elementos de fls. 220/331 e analisadas na instrução às fls. 333/335.*

*2.3.Na instrução elaborada pela SECEX/RN às fls. 333/335 (itens 6/7), verifica-se que a firma Vale do Araguaia Cereais Ltda., cujo Presidente Cristóvão Casa de Souza constava como responsável, figura como subcontratada da SAB, responsabilizando-se perante esta quanto às irregularidades praticadas. A Cláusula 2ª, § 2° do Contrato nº 12/96, firmado entre o INAN e a SAB, estabelece o seguinte: "Caberá à SAB responder, perante o INAN, por inadimplemento das cláusulas e condições deste instrumento, assim como dos contratos dele decorrentes, ainda que provocados por terceiros, na forma do Decreto-Lei nº 2.300/86 e demais normas aplicáveis à espécie." (fls. 29/30 do TC apensado). Dado que o Contrato nº 12/91 foi celebrado entre o INAN e a SAB, não havendo nenhuma relação entre o INAN e a subcontratada, caberia portanto à SAB a responsabilidade pelos atos praticados por esta última, que consistem in casu na entrega de produtos diferentes e de qualidade inferior aos solicitados.*

*2.4.Os Srs. Nizan Pereira de Almeida e Aloízio Pacheco Pereira foram citados, nos termos do expediente datado de 22/09/1999 às fls. 347/348, em cumprimento ao Despacho de fl. 346, para que apresentassem defesa a respeito do descumprimento de normas operacionais, relativas ao referido PSA/PR, por parte do órgão estadual, o que teria contribuído para a ocorrência do*

*prejuízo apurado nestas contas, ou para que recolhessem o débito, em solidariedade com a empresa SAB, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde.*

*2.5.As alegações de defesa apresentadas pela SAB, por meio de seu representante legal, foram rejeitadas pela Decisão nº 774/2000 - TCU - Plenário, proferida em Sessão Ordinária de 20/09/2000, à fl. 392, sendo a empresa comunicada da mesma por meio do Ofício nº 445/2000, de 04/10/2000, à fl. 395. A Decisão estabeleceu novo prazo de 15 dias para que fosse efetuado e comprovado junto ao TCU o recolhimento do débito atualizado e acrescido dos juros de mora calculados a partir de 11/06/1991 até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente.*

*2.6.Nos termos do Voto do Exmo. Ministro-Relator Bento José Bulgarin, às fls. 390/391, o disposto na Cláusula Segunda do Contrato nº 12/91 "atribui-lhe [à empresa SAB] expressamente a responsabilidade por inadimplemento das cláusulas e condições pactuadas, ainda que provocada por terceiros. E não poderia ser diferente, porquanto era a SAB a contratada e responsável pelo abastecimento do PSA, e não havia nenhuma relação entre o INAN e qualquer empresa que viesse a ser subcontratada por aquela entidade pública do Distrito Federal.".*

*2.7.As alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Nizan Pereira de Almeida e Aloízio Pacheco Pereira foram acatadas pela mesma Decisão nº 774/2000 - TCU - Plenário, excluindo-os assim da responsabilidade que lhes foi atribuída neste processo. Portanto, a SAB passou a figurar como única responsável pelo débito existente.*

*2.8.Conforme Voto do Exmo. Ministro-Relator Bento José Bulgarin, às fls. 390/391, o Sr. Nizan Pereira de Almeida, à época dos fatos Secretário de Saúde do Estado do Paraná, não teria culpa pelo ocorrido visto que era atribuição do então Gerente Interino do Programa de Suplementação Alimentar no Paraná - PSA/PR, Sr. Aloízio Pacheco Pereira, efetuar a conferência de alimentos quando do seu desembarque. As alegações de defesa do ex-gerente do PSA/PR também foram acolhidas pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, nos seguintes termos (fls. 390/391):*

*"Com efeito, os produtos (arroz e feijão) vinham embalados em fardos não transparentes, acompanhados de certificados de classificação emitidos em São Paulo por empresa do Governo Estadual e de Notas Fiscais atestando que a mercadoria transportada era aquela constante desses documentos, o ex-gerente, presumindo-se sua boa fé, atestava o recebimento no verso das referidas notas, aceitando os produtos, motivado certamente pela regularidade da documentação. Mesmo que as embalagens fossem abertas, entendo que, não sendo o ex-gerente especialista no assunto, não tinha ele condições de saber se realmente o produto entregue correspondia à classificação declarada.*

*Note-se que não havia fiscalização na saída das mercadorias pelo órgão de classificação da Secretaria de agricultura de São Paulo, consoante constatou a Comissão de Sindicância (fl. 131 do processo apenso), e a irregularidade somente foi detectada em Curitiba/PR por técnico da Empresa Paranaense de Classificação de Produtos (Claspar), que verificou, no posto de fiscalização, divergências entre a mercadoria transportada e a correspondente descrição nas notas fiscais*

*A favor do ex-gerente há ainda os vários depoimentos de servidores confirmando que, de fato, ele trabalhava praticamente sozinho e sem condições de exercer a contento a totalidade das tarefas impostas pelo cargo que exercia.".*

*2.9.A empresa SAB, após ser comunicada da rejeição das alegações de defesa, apresentou novos documentos a título de pedido de reconsideração (volume 1).*

*2.10.Os autos foram então remetidos a Secretaria-Geral das Sessões para fins de Sorteio do Relator, por meio do despacho às fls. 18/19 do volume 1.*

*2.11.Em cumprimento ao Despacho do Sr. Relator, Exmo. Sr. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, às fls. 21, vol. 1, os presentes autos foram encaminhados novamente à 4ª SECEX para que fossem tomadas as devidas providências, visto que, segundo o art. 23, §1°, da Resolução TCU nº 036/95, não cabe recurso da decisão que rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável.*

*2.12.A responsável apresentou como novos elementos de defesa as alegações de que o Tribunal "pautando-se exclusivamente na Cláusula 2ª, § 2° do Contrato firmado entre o INAN e a SAB, simplesmente desconsiderou todo o aparato das responsabilidades assumidas pelo INAN, no mesmo contrato sob exame, para, ad absurdo, decidir pela responsabilidade exclusiva da SAB, afrontando, flagrantemente, o art. 16, III, § 2°, da Lei Orgânica do Ministério Público da União (sic) que dispõe de forma inconteste que, haverá responsabilidade solidária do agente que praticou o ato irregular e do terceiro que como parte interessada, concorreu para o cometimento do dano" (fls. 05, vol. 1). Contudo, o referido dispositivo não consta da Lei Orgânica do Ministério Público, mas da Lei nº 8.443/92, Lei Orgânica deste Tribunal de Contas. Observe-se que essas informações apresentadas pela SAB foram anteriormente objeto dos Pareceres do Ministério Público junto ao TCU contantes dos autos.*

*2.13.Primeiramente, quanto à afirmativa de que o Tribunal teria desconsiderado, em sua Decisão, as responsabilidades contratuais assumidas pelo INAN, cabe ressaltar que conforme o entendimento da Procuradoria às fls. 340/342 as falhas cometidas pelo INAN não eximem a SAB da responsabilidade atribuída a esta no presente processo:*

*"Quanto ao argumento de que o INAN não adotou as providências de sua alçada, a procuradoria ressalta que essa eventual omissão não exime a SAB da obrigação de ressarcir aos cofres públicos os prejuízos decorrentes da entrega de produtos de qualidade diversa do solicitado. Entretanto, entendeu o Parquet que, à luz das normas que regiam o PSA, que a Secretaria de Saúde do Paraná e a Gerência do PSA/PR poderiam também ser responsabilizados pela irregularidade, uma vez que competia-lhes efetuar o recebimento e a conferência dos alimentos."*

*2.14. O Ministério Público em sua segunda manifestação nos autos, às fls. 384/385, divergiu da Unidade Técnica quanto ao acolhimento das alegações de defesa dos Srs. Nizan Pereira de Almeida e Aloízio Pacheco Pereira, considerando que as defesas apresentadas não lograram demonstrar que os responsáveis haviam adotado as medidas que eram de sua competência, segundo as normas do PSA, notadamente a Portaria n° 149/GM, de 08/04/87, e o documento "Orientações Operacionais", respectivamente às fls. 113 e 114 do volume principal. Desta forma, o Ministério Público concluiu pela rejeição das alegações de defesa dos Srs. Nizan Pereira de Almeida e Aloízio Pacheco Pereira e da empresa SAB, propondo que os responsáveis fossem cientificados para, solidariamente, recolherem a importância devida. Contudo, a proposta da Procuradoria não foi acolhida pela Decisão nº 774/2000 - TCU - Plenário (item 2.5).*

*2.15.Alega ainda a SAB às fls. 06/07 , vol. 1, que o Gerente Executivo do INAN deveria estar presente no ato do recebimento da mercadoria, fato que não ocorreu (fls. 105, vol. principal), e que este também teria descumprido a Portaria 149/GM, de 08/04/87, art. 7º, que determina rigoroso acompanhamento das mercadorias e comunicação sobre qualquer irregularidade, que deveria ser atestada na nota fiscal. Segundo a empresa, a conduta do gerente teria impossibilitado que a SAB cumprisse o previsto nos incisos III e IV da Cláusula 3ª do contrato firmado, devido ao fato de este não haver comunicado à SAB sobre a necessidade de substituição dos produtos, mas tratado do problema diretamente com a Vale do Araguaia Ltda "com quem não deveria ter mantido qualquer relação comercial, vez que para tanto, havia-se celebrado o contrato com a SAB" (fls. 08, vol. 1). A conclusão apresentada é que ao agir dessa forma, "o INAN eximiu a SAB de sua responsabilidade contratual, inclusive pelos atos cometidos por terceiros, contratados pela SAB, vez que optou por sanar a irregularidade diretamente com a Empresa Vale do Araguaia Ltda., fornecedora da SAB." (fls. 08, vol. 1).*

*2.16.O argumento de que o INAN, ao tratar da necessidade da substituição dos produtos diretamente com a Empresa Vale do Araguaia Ltda., teria eximido a SAB de sua responsabilidade contratual não é válido. A Empresa Vale do Araguaia Ltda. na qualidade de fornecedora da SAB, responsabilizar-se-ia perante esta por qualquer irregularidade quanto às mercadorias, sendo portanto dever desta cientificar a SAB de tudo o quanto envolvesse o fornecimento em questão. Visto que os produtos entregues não eram da qualidade especificada no Contrato nº 12/91, firmado entre o INAN e a SAB, qualquer omissão por parte da empresa subcontratada para o fornecimento constitui responsabilidade da SAB perante o INAN, em conformidade com o exposto nos itens 2.3 e 2.6 desta instrução.*

*2.17.Observe-se que, até o presente momento, decorrido o prazo fixado, a SAB não comprovou o recolhimento do débito atualizado e acrescido dos juros de mora, conforme a Decisão nº 774/2000 - TCU - Plenário (item 2.5 desta instrução).*

*1.CONCLUSÃO:*

*Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:*

*a) as presentes contas sejam julgadas* ***irregulares*** *e em débito a Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB), nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "d", e 19, caput, da Lei nº 8.443/92, condenando-a ao pagamento de Cr$ 86.071.169,55 (oitenta e seis milhões, setenta e um mil, cento e sessenta e nove cruzeiros e cinqüenta e cinco centavos), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir de 11/06/1991 até a data da efetiva quitação do débito, fixando à empresa o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a" da citada Lei c/c o art. 165, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU.*

*b) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendida a notificação; e*

*c) sejam cientificados, nos termos do Memorando-Circular nº 74/2000-SEGECEX, o Exmo. Sr. Ministro da Saúde e a Secretaria Federal de Controle Interno."*

2.O sr. Diretor manifestou-se de acordo com a proposta apresentada pela Analista (fl. 407), assim como a sra. Secretária (fl. 408), a qual, no entanto, fez as seguintes alterações na redação de alguns dos itens da proposta, a saber: *"a) as presentes contas sejam julgadas* ***irregulares*** *e em débito a Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB), nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "d", e 19, caput,* ***e 23, inciso III, alínea a****, da Lei nº 8.443/92, condenando-a ao pagamento de Cr$ 86.071.169,55 (oitenta e seis milhões, setenta e um mil, cento e sessenta e nove cruzeiros e cinqüenta e cinco centavos), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir de 11/06/1991 até a data da efetiva quitação do débito, fixando à empresa o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (...); b) .....; c) dar ciência da Decisão a ser adotada pelo Ministério Público da União, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92."*.

3.Em relação aos novos elementos trazidos aos autos a título de recurso de reconsideração (fls. 1/17, vol 1), assim pronunciou-se a sra. Secretária: *"as questões ora trazidas a esta Corte como novos elementos de defesa já serviram de subsídio à Decisão nº 774/2000-TCU-Plenário, que acatou as alegações de defesa apresentadas por aqueles responsáveis e rejeitou as apresentadas pela SAB."*

4.O douto Ministério Público, por sua vez, acolheu a proposta de mérito da Unidade Técnica (fl. 409), sugerindo, adicionalmente, que fosse determinado ao órgão competente, via Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda, a inclusão do nome da Sociedade de Abastecimento de Brasília S/A no CADIN, se esta providência ainda não tivesse sido tomada, em consonância com a orientação contida no item 8.8 da Decisão Plenária nº 94/2000. Concluindo, opina o Parquet em favor do deferimento do pedido de parcelamento do débito formulado pelo representante legal da empresa responsável, em vinte e quatro prestações mensais, conforme previsto nos arts. 26 da Lei nº 8.443/92 e 168 do Regimento Interno (vigente à época).

5.É o Relatório.

**VOTO**

**Data venia** do parecer do Ministério Público, farta é a jurisprudência desta Corte quanto à impossibilidade de instauração de tomada de contas especial para apuração de dano resultante de execução contratual, a menos que haja envolvimento de servidor público.

2.Na apreciação da TCE em questão, instaurada pelo já extinto INAN, os servidores públicos Nizan Pereira de Almeida (à época Secretário de Saúde do Estado do Paraná) e Aloízio Pacheco Pereira (então Gerente Interino do Programa de Suplementação Alimentar no Paraná) tiveram sua responsabilidade afastada, conforme Decisão nº 774/2000-TCU-Plenário.

3.O novo Regimento Interno deste Tribunal, em seu art. 209, § 5º, traz expressa a orientação de que terceiro que haja concorrido para o cometimento do dano apurado, só será responsabilizado por irregularidade que "*não se limite ao simples descumprimento contratual*". Como a SAB apenas descumpriu cláusulas contratuais, sua responsabilidade perante esta Corte fica afastada. Neste caso, deve o prejuízo ser resolvido pelos meios previstos no próprio contrato.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2003.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 91/2003-TCU- Plenário

1. Processo nº TC 020.568/92-4
2. Grupo I - Classe IV– Tomada de Contas Especial
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Sociedade de Abastecimento de Brasília - SAB
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: 4ª SECEX
8. Advogado constituído nos autos: Rogério de Castro Pinheiro Rocha (OAB/DF 14.524)

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, de responsabilidade da Sociedade de Abastecimento de Brasília- SAB, relativa à entrega de mercadorias em desconformidade com os quantitativos e especificações constantes de contrato firmado com o Instituo Nacional de Alimentação e Nutrição- INAN;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer os novos elementos de defesa trazidos aos autos, com base no art. 23, § 2º da Resolução TCU nº 36/95;

9.2. arquivar os presentes autos, com base nos arts. 209, § 5º e 212 do Regimento Interno do TCU.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-012.645/1999-0 c/ 05 volumes)
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, no Estado do Amapá - INCRA/AP
Responsáveis: João Vicente Feijão Neto, Superintendente do INCRA/AP e outros.

**Sumário**: Relatório de auditoria juntado às contas do INCRA/AP, exercício de 1999, por força da Decisão nº 1.644/2002 – Plenário. Irregularidades constantes do processo não afetam as contas, uma vez que restritas ao âmbito da Superintendência Regional. Justificativas apresentadas pelos responsáveis não acolhidas. Aplicação de multa. Determinação para o desconto na remuneração ou cobrança judicial. Arquivamento dos autos.

Trata-se de Relatório da Auditoria realizada na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Amapá – INCRA/AP, no segundo semestre de 1999, cujo enfoque foi direcionado às áreas de Convênios, Acordos e Ajustes, Licitações e Contratos.

Diante dos fatos apontados no relatório de auditoria foram realizadas as audiências dos Srs. João Vicente Feijão Neto, Superintendente do INCRA no Amapá à época dos fatos, Ary Ferreira de Farias, Vera Lúcia da Silva Monteiro Pontes, Yone Montecorado Lacorte, Silvânia da Costa Castro, Erasmo Isse Polaro e Roberto Kiel, que foram analisadas pela SECEX/AP da seguinte forma:

"...

*6. Realizadas as audiências dos responsáveis, o Sr. Ary Ferreira de Farias deixou de comparecer aos autos, embora o mesmo tivesse tomado conhecimento do teor do ofício de audiência (Principal, fls. 190). A seguir, os itens de audiência, as justificativas apresentadas e a análise destas.*

*7. Sr. João Vicente Feijão Neto, Superintendente do INCRA/AP à época dos fatos (Principal, fls. 265 a 280, e anexos às fls. 281/297):*

***7.1 Fracionamento de despesa, com fuga ao processo licitatório na modalidade aplicável. Norma Infringida: art. 23, § 2.º e 24, I, da Lei n.º 8.666/93, com a redação dada pela Lei n.º 9.648, de 27.05.98. Processos: 54350.000915/98-61 e 54350.001032/98-12, conforme relatado no tópico 3.3.2.1 e seus subitens do Relatório (fls. 10/11 - obras de construção do Centro de Treinamento e Sede do INCRA/AP).***

*7.1.1 Justificativa (fls. 265/266): embora as obras tivessem sido construídas em um mesmo terreno, tratava-se de duas construções distintas, a saber: a) o Processo de n.º 54250.001032/98-12 cuidou da construção de um centro de treinamento para agricultores, sendo que os recursos foram transferidos em junho de 1998 e o processo licitatório foi adjudicado e homologado em setembro do mesmo ano; b) o Processo de n.º 54350.000915/98-61 visou a construção da sede do INCRA/AP, e sua licitação foi realizada em dezembro de 1998, cujos recursos transferidos foram provenientes de disponibilidade financeira ao final do exercício de 1998.*

*7.1.1.1 À época, chegou a procurar o então titular da SECEX/AP para dirimir as dúvidas sobre o assunto, ocasião em que teria sido informado que não se caracterizaria como fracionamento de despesas, por se tratar de construções distintas e a origem dos recursos serem diferentes. Reafirma que não houve o fracionamento, pelo fato de antes de ser tomada a decisão de construir os imóveis, o órgão não dispunha de recursos, seja financeiro, quer orçamentário.*

*7.1.2 Análise: a Lei n.º 8.666/93, em seu art. 7.º, § 2.º, inciso III, dispõe que as obras e serviços somente podem ser licitados quando houver previsão orçamentária que assegure o pagamento das obrigações decorrentes. Entretanto, na prática os gestores públicos somente autorizam a licitação após a obtenção financeira desses recursos. Esta situação se fez presente no INCRA/AP, haja vista que as obras aqui tratadas, pelo fato de obedecerem a Plano Interno distintos (vol. 2, fls. 498 e 520), somente foram licitadas a partir do momento em que o gestor assegurou-se de que obteria os recursos financeiros necessários. Assim, a licitação ocorreu no mês de agosto para a obra do Plano Interno de n.º AP339400211 e em novembro de 1998 para a do Plano Interno de n.º AP339400341. Consulta efetuada ao SIAFI, demonstra que o INCRA/AP obteve a provisão dos recursos do Plano Interno de n.º AP339400211 no mês de agosto/1998, enquanto que a do Plano Interno de n.º AP339400341 foi obtida em dezembro/1998 (vol. 2, fls. 529/534). Nesse sentido, entendemos que não houve fracionamento de despesa, levando-nos a acolher as razões de justificativa apresentada.*

***7.2 Contratação de serviços de vigilância armada com dispensa de licitação sem a devida justificativa e sua publicação. Norma Infringida: art. 24, inciso IV e art. 26, c/c art. 61, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93. Processos: 54350.002510/97-59 e 54350.000909/99-49, conforme relatado no tópico 3.3.2.5 e seus subitens do Relatório ( fl. 12).***

*7.2.1 Justificativa (fls. 266/267): ambos os processos cuidaram da contratação, em caráter emergencial, dos serviços de vigilância armada. Para tanto, consta a exposição de motivos efetuada pelo Grupamento de Recursos Humanos, bem assim o Parecer da Procuradoria do órgão, cuja manifestação desta foi pela contratação, em caráter emergencial e pelo prazo de noventa dias, desses serviços, devendo o contrato ser publicado no Diário Oficial da União, em cumprimento ao art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93. Em face do pronunciamento emitido pelo órgão jurídico, encaminhou o extrato para publicação no Diário Oficial.*

*7.2.2 Análise: questiona-se a ausência de justificativa, bem assim de publicação do termo de contrato para a contratação, em caráter emergencial, de serviços de vigilância e segurança para as dependências do INCRA/AP. Na defesa apresentada, o então Superintendente juntou documentos que motivaram esta contratação, bem assim o extrato da publicação no Diário Oficial da União (Vol. Principal, fls. 284/291). Neste sentido, o responsável atendeu o item de audiência formulado, levando-nos a acolher as razões de justificativa. Entretanto, dos documentos apresentados, concluí-se que a contratação, em caráter emergencial, ocorreu por absoluta falta de planejamento. Sendo assim, entendemos pertinente propor determinação ao INCRA/AP.*

***7.3 Ausência de pesquisa de preços de mercado parta a contratação da empresa Táxi Aéreo Marco Zero Ltda. e obras. Norma Infringida: art. 43, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93. Processos: 54350.000912/98-72, 54350.001542/98-91, 54350.001430/98-67 e 54350.001431/98-20, conforme relatado no tópico 3.3.2.7 e seus subitens do Relatório (fl. 13).***

*7.3.1 Justificativa (fls. 267/268): no que diz respeito aos serviços de transporte aéreo, todas as empresas de táxi aéreo no Estado do Amapá utilizam o preço base para cobrança, este balizado pela tabela do governo estadual. A escolha da empresa Táxi Aéreo Marco Zero Ltda. e do piloto da aeronave foi em razão de segurança pessoal, considerando o profissionalismo e os conhecimentos que este dispõe sobre a região, sendo que a escolha não representou qualquer acréscimo de preço superior ao vigente no mercado.*

*7.3.1.1 Em relação aos Processos de n.ºs. 54350.001542/98-91, 54350.001430/98-67 e 54350.001431/90-20, a ausência de pesquisa de preços deveu-se à utilização do Manual de Técnicas de Elaboração de Projetos Básicos do INCRA, o qual padronizou os níveis regionais e nacional dos preços das obras e serviços para a elaboração de projetos básicos visando economizar de recursos.*

*7.3.2 Análise: o alegante não juntou em sua defesa qualquer documento comprobatório de que os preços de locação de aeronaves no Estado do Amapá são tabelados pelo Governo do Estado. Por outro lado, a prévia pesquisa de preços é uma exigência legal, nos termos dispostos no art. 43, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93. Em relação aos processos de n.ºs. 54350.001542/98-91, 54350.001430/98-67 e 54350.001431/90-20, o que constam nesses autos são planilhas de composição de custos adotadas pelo Governo do Estado do Amapá (vol. 2, fls. 210/218 e 242/254), onde são informados os preços unitários para diversos serviços de engenharia. Assim, nos autos em questão não há qualquer indício de que o órgão adotou os procedimentos constantes no mencionado Manual de Projetos Básicos do INCRA. Com base no exposto, rejeitamos as razões de justificativa apresentada, sem prejuízo de propor determinação ao INCRA/AP.*

***7.4 Designação das Comissões de Licitação constantes das Ordens de Serviço/INCRA/SR-21/AP/G/n.º 012/98, de 03.02.98; n.º 10/98, de 03.02.98; n.º 079/98, de 18.08.98 e n.º 083/98, de 11.09.98, com participação de dois ocupantes de cargos comissionados, sem vínculo efetivo, sem a observância do preceito legal que regula a matéria. Norma Infringida: art. 51 da Lei n.º 8.666/93, conforme relatado no tópico 3.3.2.8 e seus subitens do Relatório (fl. 13).***

*7.4.1 Justificativa (fls. 268/269): a comissão de licitação foi instituída com base na experiência de servidores no ramo, de modo que em momento algum intencionou descumprir os procedimentos legais que antecedem a licitação. Entretanto, passou de forma desapercebida o fato de a referida comissão de licitação ficar composta de dois servidores que ocupavam œargo em comissão e somente um do quadro permanente.*

*7.4.2 Análise: a Lei n.º 8.666/93, em seu art. 51, caput, dispõe que a habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas ejulgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 03 (três) membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsável pela licitação. No caso do INCRA/AP, as comissões designadas por meio das Ordens de Serviço de n.ºs. 010/98, 012/98, 079/98 e 083/98 (vol. 1, fls. 75, 78/49 e 80) não atenderam o mandamento supra, uma vez que foi observado que dos três membros efetivos daquelas comissões, dois deles não pertenciam ao quadro efetivo do órgão (vol. 1, fl. 85). Isto posto, rejeitamos as razões de justificativa apresentada, sem prejuízo de propor determinação ao órgão.*

***7.5 Ato de gestão ilegítimo e antieconômico, haja vista a construção de uma ponte em madeira no Igarapé do Mutum sem encabeçamento nas duas extremidades. Norma infringida: art. 43, inciso II e parágrafo único, da Lei n.º 8.443/92. Processo: 54350.001431/98-20, conforme relatado no tópico 3.4.2.3 e seus subitens do Relatório (fl. 18).***

*7.5.1 Justificativa (fls. 269/270): o Processo de n.º 54350.001430/98-87 foi apensado ao Processo de n.º 54350.001431/98-20, de modo que os valores apresentados pela firma vencedora da licitação, em princípio, parecem superfaturados. Ocorre que o quantitativo total de serviços contratados importou na construção de 18 (dezoito) metros de comprimento, por 4,6 metros de largura, de pontes sobre os rios Tartarugal Grande e Ramal do Mutum. Além disso, os projetos básicos foram elaborados em consonância com o Manual de Técnicas de Elaboração de Projetos Básicos do INCRA e que os orçamentos foram onerados em função do uso da tabela do Governo do Estado do Amapá, a qual, entre outros fatores, leva em consideração a distância do canteiro de obras da capital amapaense.*

*7.5.2 Análise: o tópico de audiência em comento diz respeito à não utilização de uma ponte de madeira construída, ante o greide da estrada ficar abaixo do nível do tabuleiro da ponte. Esta situação não ficou claramente informada no ofício de audiência, o que pode ter dado margem para outras interpretações distintas por parte do justificante. Isto posto, entendemos pertinente desconsiderar este item de audiência (item c do Ofício n.º 090/2001 - SECEX/AP, fls. 173).*

***7.6 Ausência, nos processos abaixo mencionados, de Termos de Recebimento Definitivo dos objetos contratados. Norma infringida: art. 73, inciso I, alínea b, e § 3.º, da Lei n.º 8.666/93. Processos: 54350.000991/98-49, 54350.000982/98-58, 54350.001549/98-30, 54350.001090/98-19, 54350.000605/97-92, 54350.000603/97-67, 54350.000971/98-31, 54350.000973/98-67, 54350.000604/97-20, 54350.000611/97-95, 54350.000976/98-55, 54350.000975/98-92 e 54350.001032/98-12, conforme relatado no tópico 3.4.2.4 e seus subitens do Relatório (fls.18/19).***

*7.6.1 Justificativa (fl. 271): todas as obras e serviços referentes aos processos supramencionados foram executadas e recebidas provisoriamente em conformidade com a Lei n.º 8.666/93. Assim, crê que os demais Superintendentes sucessores tenham dado continuidade ao recebimento definitivo das mesmas, haja vista que à época, nomeou uma comissão de recebimento definitivo de obras.*

*7.6.2 Análise: a Lei n.º 8.666/93, em seu art. 73, inciso I, alíneas "a" e "b", dispõe que, executado o contrato, a obra ou serviço deve ser recebida, provisoriamente, pelo responsável pelo seu acompanhamento e fiscalização e, definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente. No caso das obras e serviços objeto dos processos acima relacionados, nestes autos constam somente o termo de recebimento provisório, não havendo termo de recebimento definitivo. Quanto à nomeação de comissão pelo então Superintendente para efetuar o recebimento definitivo das obras, o alegante não juntou qualquer termo para comprovar a sua assertiva.*

*7.6.2. De outro modo, a gestão do responsável compreendeu o período de 24/10/1997 a 11/08/1999 (vol. 1, fl. 14), portanto, muito além do mês de dezembro de 1998, data de emissão dos termos de recebimento provisório das obras e serviços. Com base nesta informação, é possível concluir que não houve a designação de comissão para efetuar o recebimento definitivo das obras e serviços, em desatenção ao art. 73, inciso I, alínea "b", da Lei n.º 8.666/93. Sendo assim, rejeitamos as razões de justificativa apresentada, sem prejuízo de propor determinação ao órgão.*

***7.7 Ausência, nos processos abaixo mencionados, de Termos de Recebimento Provisório e Definitivo dos objetos contratados. Norma infringida: art. 73, inciso I, alíneas a e b, da Lei n.º 8.666/93. Processos: 54350.000431/98-94, 54350.000989/98-05, 54350.000988/98-34, 54350.000991/98-49, 54350.001300/98-51, 54350.001542/98-91, 54350.001430/98-67, 54350.001431/98-20, 54350.000974/98-20, 54350.001548/98-77, 54350.001552/98-44, 54350.001551/98-81, 54350.001520/98-58, 54350.000993/98-74, 54350.001541/98-28, 54350.000972/98-02, 54350.001522/98-83, 54350.001547/98-12, 54350.001550/98-19, 54350.000919/98-11, 54350.001521/98-11 e 54350.000915/98-61, conforme relatado no tópico 3.4.2.5 e seus subitens, do Relatório (fl. 19).***

*7.7.1 Justificativa (fl. 273): a resposta para esta questão é a mesma apresentada na alínea 7.6.1.*

*7.7.2 Análise: conforme já tratado no subitem 7.6.2 desta instrução, a Lei n.º 8.666/93, em seu art. 51, inciso I, alíneas "a" e "b", exige que haja o recebimento provisório e definitivo de obras e serviços contratados pela Administração Pública. No caso dos processos acima relacionados, não houve a formalização de comissão visando receber provisória e definitivamente as obras e serviços contratados pelo INCRA/AP. Sendo assim, houve flagrante descumprimento ao dispositivo acima mencionado da Lei n.º de Licitações e Contratos. Isto posto, rejeitamos as razões de justificativa apresentada, sem prejuízo de propor determinação ao órgão.*

***7.8 Realização de despesa sem prévio empenho. Norma Infringida: art. 60 da Lei n.º 4.320/64. Processo: 54350.000912/98-72, conforme relatado no tópico 3.4.2.6 e seu subitem do Relatório.***

*7.8.1 Justificativa (fls. 273/274): a despesa ocorreu em função de um convite recebido do Governador para uma reunião com os agricultores residentes no Município de Laranjal do Jari, os quais estavam prestes a ocupar uma área pertencente à uma empresa privada. Como tomou conhecimento do convite no Município de Amapá, e que a reunião seria no dia seguinte, não havia tempo suficiente para efetuar o deslocamento, a não ser alugando os serviços de táxi aéreo. Tais despesas emergenciais são comuns em órgãos que trabalham em área de conflito e endemias, como é o caso do INCRA, IBAMA, FUNASA e FUNAI, sendo que à época, havia recursos financeiros suficientes e que não houve qualquer dano ao Erário.*

*7.8.2 Análise: a realização de despesa sem prévio empenho é vedada pelo art. 60 da Lei n.º 4.320/64. De outra forma, mesmo o fato de o ex-Superintendente receber um convite do governador para participar de uma reunião em caráter emergencial, esta situação não pode ser motivo para eximir-se de cumprir a legislação vigente no país. Nesse sentido, rejeitamos as razões de justificativa apresentada, sem prejuízo de propor determinação ao órgão.*

***7.9 Aceitação de Nota Fiscal sem data de emissão. Norma Infringida: art. 62, da Lei n.º 4.320/64. Processos: 54350.001032/98-12 e 54350.001032/98-12, conforme relatado no tópico 3.4.2.7 e seu subitem do Relatório (fl. 19).***

*7.9.1 Justificativa (fls. 274): não seria competência do Superintendente verificar detalhes de assinaturas e datas nos documentos fiscais, cuja atribuição cabia ao setor financeiro do órgão e da comissão de fiscalização. Ademais, em momento algum houve violação ao art. 62 da Lei n.º 4.320/64, uma vez que os serviços foram executados, nos termos comprovados pela comissão de fiscalização do INCRA/AP. Assim, a ausência de data nos documentos fiscais pode ser caracterizado como erro formal, sem redundar em violação à lei.*

*7.9.2 Análise: a aceitação de documento fiscal sem data de emissão, entre outros documentos, inviabiliza aferir se, na data do pagamento dos serviços contratados, estes foram executados de fato, além de configurar em liquidação irregular de despesa, afrontando os arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64. No que diz respeito à responsabilidade do Setor Financeiro e da Comissão de Fiscalização, estes não devem responder total e integralmente pela liquidação da despesa, uma vez que o pagamento somente é efetuado após a autorização emanada da Superintendência do órgão, a quem compete, também, verificar a regularidade da liquidação da despesa. Nesse sentido, rejeitamos as razões de justificativa, sem prejuízo de propor determinação ao órgão.*

**7.10 Ausência, no processo de pagamento, das notas fiscais de n.ºs. 330, 326, 327, 345 e 328, relativas à despesa. Norma Infringida: art. 62, e 63, seus §§ e incisos, da Lei n.º 4.320/64. Processo**: 54350.001430/98-67, conforme relatado no tópico 3.4.2.8 e seus subitens do Relatório (fl. 20).

*7.10.1 Justificativa (fl. 274/275): no período em que atuou como Superintendente do INCRA/AP, jamais autorizou o pagamento de serviço ou obra que não estivesse acompanhado do Laudo de Vistoria e Nota Fiscal. Se à época da fiscalização do TCU não foi constatado o documento fiscal, deveu-se em razão de alguma anormalidade posterior à autorização emanada, o que refoge à sua competência, tendo em vista que não era o guardião do referido processo.*

*7.10.2 Análise: mediante despacho, o então Superintendente do INCRA/AP autorizou o pagamento da Nota Fiscal de n.º 329, no valor de R$ 53.055,86. Quando da emissão da Ordem Bancária de n.º 98OB01518, de 04/12/1998, o Setor Financeiro, aparentemente por conta própria, informou que na ordem bancária acima mencionada incluiu os valores das notas fiscais de n.ºs. 330, 326, 327, 345 e 328, de modo que o valor total importou na quantia de R$ 83.400,00 (vol. 2, fls. 254).*

*7.10.2.1 A quantia de R$ 83.400,00 somente poderia ser paga com a assinatura aposta do Superintendente do INCRA/AP no relatório bancário, e seu posterior encaminhamento ao banco para que efetivasse o pagamento. Assim, consta que no Relatório Bancário de n.º 98RE00380 (vol. 2, fl. 535) foi consignado a quantia de R$ 83.400,00. Portanto, é plausível afirmar que o pagamento da quantia acima mencionada contou com a anuência do então Superintendente do INCRA/AP.*

*7.10.2.2 Conforme consignado pela equipe de auditoria, embora tivesse sido mencionado as notas fiscais de n.ºs. 330, 326, 327, 345 e 328 no processo de pagamento, as mesmas não foram juntadas ao respectivo processo. Neste caso, configura-se em grave infração aos arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64, caracterizando liquidação irregular de despesa. Isto posto, rejeitamos as razões de justificativa, sem prejuízo de propor a aplicação de multa ao responsável.*

***7.11 Ausência, nos processos de pagamento, da fase liquidação da despesa, constando tão somente carimbo noticiando que houve o pagamento. Norma Infringida: art. 62, e 63 da Lei n.º 4.320/64. Processos: 54350.001552/98-44, 54350.001551/98-81 e 54350.001541/98-28, conforme relatado no tópico 3.4.2.8 e seus subitens do Relatório (fls. 20/21).***

*7.11.1 Justificativa (fls. 274/275): a resposta para esta questão é a mesma apresentada na alínea 7.10.1.*

*7.11.2 Análise: este questionamento é semelhante àqueles tratado nos subitens 7.8 a 7.10 desta instrução. No caso sub examine, trata-se da liquidação de despesa sem a observância dos arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64. Por ocasião dos trabalhos de auditoria, a equipe detectou nos processos de execução de obras e serviços sob os n.ºs. 54350.001552/98-44, 54350.001551/98-81 e 54350.001541/98-28, a ausência dos boletins de medição, do atesto ou certifico nos documentos fiscais e, em alguns casos, até o despacho autorizando o pagamento da despesa.*

*7.11.2.1 As situações acima apresentadas vão de encontro aos dispositivos que tratam da liquidação da despesa pública. Para que a despesa seja considerada regularmente liquidada, faz-se necessária a apresentação de documentos comprobatórios do respectivo crédito. Assim, por exemplo, em todos os processos acima mencionados, os boletins de medição não se encontram assinados, portanto sem qualquer validade. Desse modo, não há como afirmar que os créditos cobrados referem-se, de fato, à serviços efetivamente executados. Isto posto, rejeitamos as alegações de defesa, sem prejuízo de propor a aplicação de multa ao responsável.*

***7.12 Ausência de comprovante de publicação dos Termos de Convênios no Diário Oficial da União. Normas infringidas: art. 17 e seu incisos, da IN/STN n.º 01/97. Processos: Todos os mencionados no Quadro 04. Conforme relatado no tópico 3.5.2.1 e seu subitem, deste Relatório (fls. 21, 22 e 23).***

*7.12.1 Justificativa (fl. 275): em nenhum momento deixou de ser publicado os termos de convênios no Diário Oficial da União, de modo que deve ter havido algum engano por parte da equipe de auditoria do TCU, ou os respectivos comprovantes ainda não tinham retornado de Brasília para serem anexados nos autos.*

*7.12.2 Análise: ao compulsar os autos, a equipe de auditoria não localizou a publicação no Diário Oficial da União do resumo dos convênios celebrados com diversas prefeituras municipais do Estado do Amapá. Embora o alegante afirme que o resumo foi publicado no referido Diário Oficial, este não juntou qualquer cópia para confirmar a sua assertiva. Todavia, por ocasião da inspeção no órgão, foi localizado a publicação do resumo dos convênios firmados com as municipalidades (Principal, fl. 296). Isto posto, acolhemos as razões de justificativa.*

***7.13 Efetivação de repasses de recursos financeiros, por meio de convênios, a prefeituras municipais, em período cuja prática estava vedada por Lei. Normas infringidas: Art. 73 da Lei n.º 9.504/97. Processos: Todos os mencionados no Quadro 04, à exceção dos processos n.ºs. 54350.00894/98-92 e 54350****.00895/98-55, conforme relatado no tópico 3.5.2.2 e seus subitens do Relatório (fls. 21, 22 e 23).*

*7.13.1 Justificativa (fls. 275/276): os convênios celebrados foram dentro do prazo permitido por Lei n.º  e os repasses foram efetuados seguindo a orientação no sentido de que as obras não deveriam sofrer solução de continuidade. Assim, o repasse da primeira parcela das avenças visou não privar os assentados de energia elétrica. De outro modo, os recursos foram transferidos em estrita obediência à Cláusula Sétima dos convênios, a qual dispõe que os recursos deveriam ser liberados imediatamente após a publicação do resumo do convênio no Diário Oficial da União.*

*7.13.1.1 Ao final do mês de julho de 2000, recebeu novas orientações a respeito da execução de convênios, o que o fez suspender, de imediato, a liberação das demais parcelas pendentes. Como resultante deste ato, para todos os convênios celebrados foi necessário realizar termo aditivo.  7.13.2Análise: conforme demonstrado no Relatório de Auditoria (Principal, fls. 21/22), foram efetuadas transferências, na data de 24/07/1998, às Prefeituras Municipais de Itaubal, Pedra Branca do Amapari, Santana e Tartarugalzinho, relativo às avenças firmadas entre o INCRA/AP e as referidas municipalidades. Porém, nesta data, estas transferências estavam vedadas por força da Lei n.º 9.504/97, verbis:*

*Art. 73. São proibidas aos agentes público, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*

*(...)*

*VI - nos três meses que antecedem o pleito:*

*a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvado os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.*

*7.13.2.1 Como os recursos transferidos destinaram-se a dar início às obras de eletrificação rural, estes não se enquadram em qualquer das exceções da Lei n.º 9.504/97. Quanto ao teor da Cláusula Sétima do termo de Convênio, esta não tem o condão de invalidar o dispositivo de uma lei. Nesse sentido, rejeitamos as razões de justificativa apresentada, sem prejuízo de propor a aplicação de multa ao responsável.*

***7.14 Efetivação de repasse financeiro à Prefeitura Municipal de Porto Grande da 2.ª parcela do Convênio n.º 367807(SIAFI), mesmo após verificada a inadimplência. Normas infringidas: caput e parágrafo único do art. 35, da IN/STN n.º 01/97. Processo: 54350.00895/98-55, conforme relatado no tópico 3.5.2.3 e seus subitens do Relatório (fl. 24).***

*7.14.1 Justificativa (fls. 276/277): a segunda parcela do convênio em epígrafe foi deferida com base no Parecer da Comissão de Fiscalização, de modo que a inobservância no processo não foi ocasionada pelo Superintendente. Porém, no momento em que a referida comissão constatou irregularidades na execução do convênio, foram tomadas medidas para realizar a inscrição da prefeitura no CADIN.*

*7.14.2 Análise: a transferência da totalidade dos recursos do Convênio de n.º AP/17.005/98 (SIAFI 367807) à Prefeitura Municipal de Porto Grande, ocorreu nos dias 28 e 31/12/1998, conforme disposto no extrato bancário da conta específica (vol. 3, fl. 348). Portanto, neste curto espaço de tempo, a referida municipalidade não se encontrava inadimplente, fato que somente veio a ocorrer em julho de 1999 (vol. 3, fl. 338). De outro modo, embora a Comissão de Fiscalização do INCRA/AP tenha informado que até 30/12/1998 os serviços tinham sido executados no percentual de 50% (vol. 3, fl. 341), este percentual executado está compatível com o valor transferido até aquela data, o qual importou em 50% do valor total do convênio. Nesta linha de raciocínio, acolhemos as razões de justificativa apresentada.*

***7.15 Prorrogação do prazo de vigência das avenças, à exceção da Prefeitura de Porto Grande, com inobservância às Clausulas dos Termos de Convênio. Normas infringidas: art. 22 da IN/STN n.º 01/97. Processos: 54350.00636/98-05, 54350.00890/98-31, 54350.00891/98-02, 54350.00892/98-67 e 54350.00893/98-20, conforme relatado no tópico 3.5.2.4 e seu subitem, do Relatório (fls. 24 e 25).***

*7.15.1 Justificativa (fls. 277/278): a Cláusula Terceira do convênio previa que a vigência seria de 120 (cento e vinte) dias, dos quais 60 (sessenta) destinados à execução do objeto, contados da data de publicação no Diário Oficial da União. Entretanto, pelo fato de a legislação eleitoral proibir o repasse de recursos pelo prazo de 90 (noventa) dias, não restou outra alternativa a não ser prorrogar o convênio. Assim, esta prorrogação foi efetuada com base na Cláusula Quarta, que faculta a Administração de fazê-lo quando houver atraso na liberação de recursos.*

*7.15.2 Análise: de fato, a Cláusula Quarta das avenças celebradas estabelece que, em caso de atraso na liberação de recursos, o concedente fica obrigado a prorrogar, de ofício, a vigência do convênio pelo exato período do atraso ocorrido. Embora o responsável tenha invocado a Lei n.º Eleitoral para justificar a prorrogação, já ficou demonstrado nesta instrução que, mesmo com a vedação imposta pela referida norma, o Superintendente do INCRA/AP transferiu recursos à diversas municipalidades (subitem 7.13.2).*

*7.15.2.1 De qualquer modo, a Cláusula Quarta dos termos de convênios dispõe que o prazo de prorrogação é aquele relativo ao exato período do atraso. Sendo assim, a prorrogação dos prazos de vigência dos convênios firmados deveria ser de 90 (noventa) dias, correspondendo ao período de vedação imposta pela Lei n.º Eleitoral para a transferência de recursos da União aos Estados e Municípios. Todavia, o concedente efetuou a dilação de prazo pelo período de 120 (cento e vinte) dias, conforme se observa nos termos aditivos celebrados com as municipalidades (vol. 3, fls. 33, 92, 138, 201 e 251). Assim, o concedente deixou de observar a Cláusula Quarta dos convênios, do qual foi signatário. Nesse sentido, rejeitamos as razões de justificativa, sem prejuízo de propor determinação ao órgão.*

***7.16 Aprovação das prestações de contas dos convênios celebrados com as prefeituras municipais, encaminhadas pelas convenentes, contendo as falhas e/ou irregularidades. Normas infringidas: arts. 15; 20; 22; da IN/STN n.º 01/97, e art. 38, do Decreto n.º 93.872/86. Processos: Todos os mencionados no Quadro 04, à exceção do processos n.º. 54350.00895/98-55, conforme relatado no tópico 3.5.2.5 e seu subitem do Relatório (fls. 21/22 e 25/27).***

*7.16.1 Justificativa (fls. 278/279): a prestação de contas foi efetuada em estrita conformidade com a IN/STN n.º 01/97 e as normas administrativas do INCRA/AP, sendo que estas normas administrativas elencavam uma série de documentos que deveriam ser apresentados na prestação de contas, e que, de fato, o foram. Posteriormente, esses processos foram submetidos à analise da Comissão de Fiscalização e ao Grupo de Finanças do órgão, os quais emitiram pareceres favoráveis pela aprovação das contas. Com base nesses pareceres, o Superintendente aprovou e homologou as prestações de contas.*

*7.16.2 Análise: conforme mencionado nos itens 4 e 5 desta instrução, os fatos relativos às avenças firmadas entre o INCRA/AP e diversas municipalidades do Estado do Amapá, estão sendo apurados por esta Corte de Contas em processos específicos de Tomada de Contas Especial, consubstanciados nos processos de n.ºs. 003.050/2001-4, 003.101/2001-5, 003.095/2001-6, 003.106/2001-1 e 013.466/1999-2. Como este item de audiência diz respeito à circunstância específica daquelas avenças, inclusive objeto de audiência nos processos acima citados, entendemos pertinente que tais fatos sejam analisados por ocasião do deslinde desses processos.*

*8. Sr. Ary Ferreira de Farias, ex-Presidente da Comissão Especial de Licitação de Obras e Serviços e Sr.ªs. Yone Monteconrado Lacorte e Silvânia da Costa Castro, membros da mesma Comissão, à época dos fatos (Principal, fls. 250/253 e vol. 9, fls. 01/02):*

***8.1 Inobservância do prazo de (5) cinco dias úteis entre a expedição dos convites e a abertura das propostas. Norma Infringida: art. 21, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93. Processo: 54350.001032/98-1 (Convite n.º 008/98 - CELOS/INCRA), conforme relatado no tópico 3.3.2.2 e seu subitem do Relatório (fl. 11).***

*8.1.1 Justificativa: o Sr. Ary Ferreira de Farias não apresentou razões de justificativa, apesar de cientificado, inclusive da concessão de prorrogação de prazo solicitada (Principal, fl. 190, vol. 9, fl. 11).*

*8.1.1.1 A Sra. Yone Monteconrado Lacorte apresentou a sua defesa vazada nos seguintes temos: A expedição do convite ocorreu na data de publicação no SIASG/SIDEC, isto é, 24/08/1998, à exceção de dois convites que ficaram para serem entregues no dia seguinte. Desse modo, não havia qualquer empecilho em realizar a licitação no dia 31/08/1998, mesmo porque o os referidos sistemas recusam a data de abertura do certame se incompatível com o prazo mínimo para a modalidade pertinente (fl. 250).*

*8.1.1.2 A Sra. Silvânia da Costa Castro adotou a seguinte justificativa: os atos de divulgação dos certames licitatórios eram expedidos pela Presidente da CPL/INCRA, os quais eram regularmente afixados em mural no órgão para conhecimento dos interessados. Ademais, por exercer outra função no órgão, ficava impossibilitada de dedicar-se exclusivamente à CPL, de modo que a sua participação resumia-se por ocasião da abertura dos trabalhos da comissão. Sendo assim, não tinha prévio conhecimento da inobservância do prazo mínimo exigido para a modalidade de convite (vol. 9, fl. 01).*

*8.1.2 Análise: dos convites encaminhados, consta que duas empresas o receberam no dia 25/08/1998 (vol. 2, fls. 512/513). Como a data de abertura do certame ocorreu no dia 31/08/1998, não houve tempo suficiente para alcançar os cinco dias úteis exigidos pelo art. 21, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93. Em relação aos argumentos da Sra. Silvânia da Costa Castro, como membro efetivo da CPL, a mesma responde pelos atos praticados pela comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada de reunião, conforme mandamento do art. 51, § 3.º, da Lei n.º 8.666/93. Isto posto, rejeitamos as razões de justificativa apresentada, sem prejuízo de propor determinação ao órgão.*

***8.2 Convite e habilitação de empresas não pertencente ao ramo de atividade. Norma Infringida: § 3.º do art. 22 da Lei n.º 8.666/93; e Decisão TCU: 756/97 – Plenário. Processo: 5435.000974/98-20, conforme relatado no tópico 3.3.2.3 e seu subitem do Relatório (fl. 11).***

*8.2.1 Justificativa: o Sr. Ary Ferreira de Farias não apresentou razões de justificativa.*

*8.2.1.1 Sra. Yone Monteconrado Lacorte: as empresas que compareceram tiveram de comprovar a compatibilidade de seu ramo de atuação com o do objeto do convite. Se algumas empresas não se enquadraram na situação acima, deve-se ao fato de terem sido previamente cadastradas como se fossem do ramo, o que refoge à competência da comissão de licitação.*

*8.2.1.2 Sra. Silvânia da Costa Castro: a exigência do edital era a de habilitar somente as empresas cadastradas no SICAF e que estivessem com a documentação regular, bem assim apresentassem comprovação do registro no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA, devidamente atualizado. Nesse sentido, entende que o processo de n.º 54350.000974/98-20 preenche as condições acima apresentadas, uma vez que a certidão fornecida pelo CREA demonstra compatibilidade do objeto social das empresas licitantes com o objeto da licitação (vol. 9, fls. 01/02).*

*8.2.2 Análise: o art. 22, § 3.º, da Lei n.º 8.666/93 dispõe que para a modalidade de Convite, os interessados devem ser do ramo pertinente ao objeto licitado, sendo escolhidos e convidados pela unidade administrativa que está licitando. Como os órgãos normalmente instituem Comissão Permanente ou Especial de Licitação, é aceitável crer que quem seleciona os convidados são os membros da comissão de licitação. Sendo assim, ao escolher os convidados, a comissão de licitação deve adotar os cuidados necessários visando estender o convite somente aos interessados do ramo pertinente ao objeto licitado.*

*8.2.2.1 No caso vertente, a empresa Lima e Souza Ltda. concorreu e foi a vencedora do Convite de n.º 007/98, cujo objeto cuidou da construção de um alojamento no Projeto de Assentamento do Cedro, no Município de Tartarugalzinho. Ocorre que a referida empresa não é do ramo da construção civil, mas sim do ramo de comércio varejista e outros produtos não especificados, conforme constatado mediante consulta ao sistema CNPJ (vol. 1, fl. 363). Desse modo, conclui-se que a Comissão de Licitação do INCRA/AP não adotou os cuidados necessários visando estender o convite somente às empresas do ramo de construção civil. Isto posto, rejeitamos as razões de justificativa apresentada, sem prejuízo de propor determinação ao órgão.*

*9. Sr.ª. Yone Monteconrado Lacorte, ex-Presidente da Comissão Especial de Licitação de Obras e Serviços à época dos fatos:*

***9.1 Não encaminhamento de Recurso Administrativo de licitante à autoridade superior competente. Norma Infringida: § 4.º do art. 109, Lei n.º 8.666/93. Processo: 54350.000096/99-32, conforme relatado no tópico 3.3.2.4 e seu subitem do Relatório (fls. 11/12).***

*9.1.1 Justificativa (fl. 251): o recurso interposto foi submetido aos demais licitantes e à Procuradoria Jurídica do INCRA/AP. Após a análise efetuada pelo setor jurídico, os autos foram encaminhados à consideração do Sr. Superintendente.*

*9.1.2 Análise: a assertiva da justificante não encontra respaldo nos autos, uma vez que ali está demonstrado que a Comissão de Licitação do INCRA/AP apreciou e negou provimento ao recurso interposto por um dos licitantes e, em seguida, efetuou a comunicação do resultado aos demais concorrentes. Em fase posterior, os autos foram encaminhados ao Sr. Superintendente para adjudicação e homologação do processo licitatório. Antes de realizar este ato, o Sr. Superintendente encaminhou os autos à Procuradoria Jurídica do órgão para aferir se o procedimento licitatório estava regular (vol. 2, fls. 105/113).*

*9.1.2.1 Portanto, fica patente que a referida comissão de licitação não fez subir o recurso, como exige o art. 109, § 4.º, da Lei n.º 8.666/93. Nesse sentido, rejeitamos as razões de justificativa, sem prejuízo de propor determinação ao órgão.*

***9.2 Cláusula restritiva da competitividade, fazendo constar no Instrumento Convocatório ou Edital, condição não exigida em Lei n.º (cadastramento das empresas no SICAF). Norma Infringida: art. 3.º, § 1.º, inciso I, da Lei n.º 8.666/93. Processos n.ºs. 54350.000467/98-31, 54350.000423/98-66 e 54350.001018/98-83, conforme subitem 3.3.2.6 do Relatório (fls. 12/13).***

*9.2.1 Sra. Yone Monteconrado Lacorte: o item 1.3 da IN/MARE n.º 05/95 estabelecia que: "fica vedada a licitação para a aquisição de bens e contratação de obras e serviços junto a fornecedores não cadastrados, qualquer que seja a modalidade de licitação, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade".*

*9.2.1.1 O SICAF é o registro cadastral do governo federal, funcionando como parâmetro nas comissões de licitações no que diz respeito a adimplência ou inadimplência do licitante. Além disso, a IN/MARE n.º 05/95 estabelecia que onde estivesse implantado o SICAF, o licitante deveria estar previamente cadastrado para participar das licitações. Assim, não houve má fé por parte da comissão de licitação ao exigir o prévio cadastramento no SICAF (fls. 251/253).*

*9.2.2 Análise: como bem asseverou a alegante, havia exigência legal para que a Administração somente efetuasse contratação com as empresas previamente cadastradas no SICAF. Esta situação perdurou até o advento da Decisão/TCU n.º 080/2001 - Plenário, Sessão de 07/03/2001, inserida na Ata n.º 07/2001, ocasião em que o Tribunal recomendou ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para que adotasse providências com vistas ao exato cumprimento da lei, de modo a tornar insubsistente o disposto no subitem 1.3 e 1.3.1 da IN/MARE n.º 05/95, por contrariar os arts. 3.º, § 1.º, inciso I; 22, §§ 1.º, 2.º e 3.º; 27 e 115 da Lei n.º 8.666/93.*

*9.2.2.1 Desse modo, conclui-se que em fase anterior à mencionada decisão, os órgãos da Administração Pública, ao exigir o prévio cadastramento dos licitantes no SICAF, estavam obedecendo exigência legal, os seja, ao disposto no subitem 1.3 da IN/MARE n.º 05/95. Nesta linha de raciocínio, acolhemos as razões de justificativa apresentada.*

*10. Sr. Ary Ferreira de Farias, ex-Presidente da Comissão Especial de Licitação de Obras e Serviços à época dos fatos:*

***10.1 Cláusula restritiva da competitividade, fazendo constar no Instrumento Convocatório ou Edital, condição não exigida em Lei n.º (cadastramento das empresas no SICAF). Norma Infringida: art. 3.º, § 1.º, inciso I, da Lei n.º 8.666/93. Processos de n.ºs.: 54350.000991/98-49 e Processo 54350.001090/98-19, conforme relatado no tópico 3.3.2.6 e seu subitem do Relatório (fls. 12/13).***

*10.1.1 Justificativa: o Sr. Ary Ferreira de Farias não apresentou razões de justificativa.*

*10.1.2 Análise: embora o responsável não tenha se manifestado sobre o assunto, trata-se do mesmo questionamento efetuado no subitem anterior, para o qual aplica-se a mesma análise ora apresentada.*

*11. Sr. Erasmo Isse Polaro, elaborador dos projetos e especificações técnicas das obras civis construídas nos assentamentos do INCRA/AP à época dos fatos:*

***11.1 Projeto básico apresentando falta de clareza na definição dos elementos constitutivos das obras civis. Norma infringida: art. 6.º, inciso IX e suas alíneas, da Lei n.º 8.666/93. Processos (exemplificativos): Postos de Saúde: 54350.000605/97-92; 54350.000603/97-67; 54350.000974/98-20; 54350.001552/98-44; 54350.001551/98-81; 54350.001541/98-28; 54350.000971/98-31; 54350.000973/98-67; 54350.001550/98-19; 54350.000604/97-20; 54350.000611/97-95; 54350.000976/98-55. Centros Comunitários: 54350.000974/98-20; 54350.001552/98-44; 54350.000971/ /98-31; 54350.000973/98-67; 54350.000975/98-92. Armazéns de Estocagem: 54350.000977/98-18; 54350.000972/98-02. Escritórios/Alojamentos: 54350.000974/98-20; 54350.001552/98-44; 54350.000972/98-02; 54350.000971/98-31; 54350.000973/98-67; 54350.001547/98-12. Conforme relatado no tópico 3.4.2.1 e seus subitens do Relatório (fl. 14).***

*11.1.1 Justificativa (fls. 225/226): os projetos foram elaborados a partir do Manual Técnico de Elaboração de Projetos Básicos do INCRA, adotado como padrão para permitir maior racionalidade nas obras realizadas, com o intuito de poder comparar as obras nacionalmente e criar valores médios, aplicáveis com eficiência para a formação do orçamento nacional das diversas Superintendências Regionais.*

*11.1.1.1 Há vários anos que esses preços médios subsidiam na formação do plano de investimento anual do órgão, iniciando com a coleta das necessidades gerais em termos físicos de obra, investimento, custeio e serviços de cada unidade da federação e a partir disto são parametrizados, em função dos valores médios, a repartição do orçamento nacional que pondera os pesos de cada Superintendência Regional.*

*11.1.1.2 Todavia, é preocupação dos técnicos que atuam na área de infra-estrutura do órgão, que os projetos padrões sejam regionalizados. Entretanto, em razão das dificuldades enfrentadas pelo serviço público, em especial o INCRA/AP, esta meta sempre ficou prejudicada. Apesar disto, mantém a convicção de que nenhuma lacuna apontada prejudicou de forma irreversível os elementos principais e necessários ao processos licitatório, a definição dos valores e seus julgamentos.*

*11.1.2 Análise: conforme definição do art. Art. 6.º, inciso IX, da Lei n.º 8.666/93, o projeto básico compreende o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão*

*adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras e serviços objeto da licitação. Ademais, a alínea "c" deste artigo estabelece que no projeto básico deve ficar identificado os tipos de serviços a executar e os materiais e equipamentos a incorporar à obra. De outro modo, por força do art. 7.º, § 2.º, inciso I, da Lei n.º 8.666/93, as obras e serviços somente podem ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente.*

*11.1.2.1 No caso das obras contratadas pelo INCRA/AP, não se pode falar na ausência de projeto básico, uma vez que ficou constatado a sua existência. O que está sendo questionado é a falta de clareza na definição dos elementos constitutivos das obras civis, o que tornou o projeto básico incompleto ou insuficiente para caracterizar, precisamente, a obra ou serviço. Por ocasião da visita in loco às obras, a equipe de auditoria constatou deficiências na execução, ocasionadas pela inexistência nos projetos arquitetônicos e especificações técnicas, de informações indispensáveis à solução das obras. À título de exemplo, cite-se a construção de um escritório/alojamento, onde sequer estava previsto a rampa de acesso à garagem do prédio, de modo que esta garagem perdeu a sua funcionalidade (Principal, fl. 14).*

*11.1.2.2Desta forma, não pode prosperar os argumentos do justificante de que, se as obras apresentaram algum tipo de deficiência, deve-se ao fato de as mesmas terem sido elaborados com base no Manual Técnico do órgão, o qual serve de padrão para as obras em todo o território nacional. No caso do exemplo citado, é inadmissível que qualquer Manual, independentemente de sua origem, não conceba uma rampa de acesso à garagem, quando esta se encontrar construída em uma determinada altura que impossibilite o veículo adentrar normalmente. Isto posto, rejeitamos as razões de justificativa apresentada, sem prejuízo de propor determinação ao órgão.*

*12 Srs. Erasmo Isse Polaro e Roberto Kiel, respectivamente, Presidente e Membro da Comissão de Fiscalização de Obras e Serviços à época dos fatos:*

*12.1 Emissão, certificação e encaminhamento para pagamento, de Boletins de Medição relativos a serviços executados em desacordo com os projetos e as especificações técnicas. Norma infringida: art. 76 da Lei n.º 8.666/93 e arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64. Processos: 54350.001549/98-30; 54350.001431/98-20; 54350.000605/97-92; 54350.000603/97-67; 54350.001552/98-44; 54350.001551/98-81; 54350.001541/98-28; 54350.000971/98-31; 54350.000973/98-67; 54350.001547/98-12; 54350.001550/98-19; 54350.000976/98-55; 54350.000975/98-92, conforme relatado no tópico 3.4.2.2 e seus subitens do Relatório (fls. 14/18).*

*12.1.1 Justificativa (fls. 226/237 e 238/249): os responsáveis acima nominados adotaram a justificativa de que as Instruções Complementares das Especificações Gerais dos Projetos Básicos prevêem a possibilidade de alteração da obra. Assim, quando as contingências locais exigem que o projeto original seja adequado a bem da racionalidade, a alteração é realizada em função da garantia do atingimento do objetivo a ser alcançado pela obra, de tal forma que não deve ser entendido como afastamento da origem do projeto.*

*12.1.1.1 Asseguram ainda que estes ajustes são necessários em determinadas situações excepcionais, pois os Projetos Básicos das obras realizadas pelo INCRA/AP são extraídas do Manual de Projetos do INCRA, o qual serve como padrão nacional. Pelo fato de serem padronizados, os referidos manuais são concebidos em condições ideais de locação e igualmente padronizadas, de tal modo que as relações entre os materiais, serviços e as quantidades estão estritamente amarradas.*

*12.1.1.2 Além disso, o INCRA/AP ouve a comunidade a ser beneficiada com a implantação de uma obra, seja durante a fase inicial do projeto, quer durante a sua execução. Muitas vezes, a pedido da própria comunidade beneficiada, os projetos são alterados em sua fase de execução, ou o são pela ocorrência de contingências naturais, de modo que acabam por exigir readaptações nos projetos por conta de que a decisão final sobre a locação da obra, por vezes, contradiz o definido originalmente.*

*12.1.1.3 De outra forma, havia ainda uma questão de ordem administrativa no INCRA/A, a qual somente foi solucionada recentemente. O problema dizia respeito a autonomia do setor responsável pela consolidação dos Projetos de Assentamento, de modo que havia uma desvinculação entre este setor e os demais setores do INCRA/AP, a ponto de as informações relativas a um determinado assentamento não circular entre os demais setores, o que redundava em prejuízo em termos de atualização das informações.*

*12.1.1.4 Ainda em suas razões de justificativa, para cada processo citado no comando deste item de audiência, os responsáveis teceram comentários específicos sobre as impropriedades apontadas no relatório de auditoria. Deixamos de transcrever esses comentários, pelo fato de os ofícios de audiência somente fazer referência genérica às obras, não tratando especificamente de cada uma delas (fls. 193/194 e 211).*

***12.2 Análise: nas visitas in loco às obras e serviços contratados pelo INCRA/AP e executados em diversos Projetos de Assentamento, a equipe de auditoria registrou falhas ocorridas em sua execução, conforme consignado nos subitens 3.4.2.1.1 a 3.4.2.1.14 do Relatório de Auditoria (Principal, fls. 15/18). Tais falhas foram decorrentes de a execução não seguir integralmente as especificações técnicas prevista no projeto básico. Assim, por exemplo, no Processo de n.º 54350.001549/98-30, o qual cuidou da construção de um posto de saúde, ficou constatado a não construção da calçada de proteção, os beirais deixaram de ser forrados e a instalação hidro-sanitária foi efetuada de forma precária (Vol. Principal, fl. 15).***

*12.2.1 Mesmo com essas deficiências, a Comissão de Fiscalização do órgão atestou no verso dos documentos fiscais emitidos pelas empresas, que os serviços foram executados em proveito do INCRA/AP. De fato, de um modo geral, as obras foram construídas em benefício do INCRA/AP, mas não integralmente em consonância com as especificações técnicas.*

*12.2.2 Sendo assim, convém lembrar que a Administração Pública não está obrigada a aceitar a obra ou serviço realizado em desacordo com o estabelecido no projeto básico. Nesse sentido, o art. 76 da Lei n.º 8.666/93 dispõe que a Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato. Portanto, o INCRA/AP não estava obrigado a aceitar as obras ou serviços executados em desacordo com as especificações.*

*12.2.3 Em relação ao fato de existir a possibilidade de as obras e serviços serem alterados para melhor se adequarem às contingências locais, ou até mesmo ao interesse dos residentes das localidades beneficiadas, haja vista que os projetos elaborados tomam como referência o Manual de Projetos do INCRA, embora seja aceitável que em algumas situações a alteração realizada possa vir a ser benéfica, no presente caso tais circunstâncias não podem ser aplicadas, uma vez que as alterações realizadas não visaram atender quaisquer das situações acima apresentada. Para exemplificar, cite-se a obra referente ao Processo de n.º 54350.000605/97-92, onde ficou constatado o não assentamento de azulejos na sala de vacinação do posto de saúde construído (Principal, fl. 15).*

*12.2.4 Sobre a questão de ordem administrativa no INCRA/AP, em que pese o fato de poder interferir de algum modo nos trabalhos da Comissão de Fiscalização, esta não pode ser responsabilizada exclusivamente pelas deficiências detectadas na execução das obras contratadas. Isto posto, rejeitamos as razões de justificativas apresentadas, sem prejuízo de propor determinação ao órgão.*

*..."*

As falhas na emissão, certificação e encaminhamento para pagamento dos Boletins de Medição foram detalhadas pela Unidade Técnica da seguinte forma:

*"3.4.2.1.1 Processo n° 54350.001549/98-30 (fls. 157/179, vol. 11) - Construção de um Posto de Saúde no Projeto de Assentamento (PA) Anauerapucú, Município de Santana – PT 14.013.0066.3394.0034 - Falhas detectadas: não foi construída a calçada de proteção; os beirais não foram forrados; instalação hidro-sanitária incompleta e má executada; o prédio está abandonado. Entretanto, foi emitido Boletim de Medição Final (fl. 172, vol. 11) e efetuado o respectivo pagamento (fl. 175, vol. 11). Fotos 1 e 2, fls. 33, vol. principal;*

*3..4.2.1.2 Processo n° 54350.000605/97-92 (fls. 284/295, vol. 11) - Construção de um Posto de Saúde no PA Colônia do Cedro - PT 04.013.0066.3394.0132: não foram assentados os azulejos na sala de vacinação, não foi assentada a pia de aço inoxidável e seu respectivo balcão no consultório. o castelo d'água não tem tubulação de abastecimento, o poço artesiano está incompleto, não dá água, não tem bomba injetora, abrigo e nem tubulação de recalque, não atendendo ao solicitado nos itens 4.4.3 e 4.11.2 das especificações técnicas (fls. 89 e 91, vol. I). Entretanto, foi emitido Boletim de Medição Final (fl. 291/292, vol. 11) e efetuado o respectivo pagamento (fl. 393, vol. 11). Fotos 10 a 14, fls. 37/39, vol. principal; :*

*3.4.2.1.3 Processo n° 4350.000603/97-67 (fls. 287/295, vol. 11) - Construção de um Posto de Saúde no PA Nova Colina - PT 04.013.0066.3394.0132: trinca no piso do pátio devido à dilatação entre a camada regularizadora e a impermeabilizadora; não foram assentados os azulejos junto à pia do consultório, conforme consta do item 4.4.3 das especificações técnicas (fls. 89, vol. I). Entretanto, foi emitido Boletim de Medição Final (fl. 294, vol. 11) e efetuado o respectivo pagamento (fl. 295, vol. 11). Fotos 15, fls. 40, vol. principal;*

*3.4.2.1.4 Processo n° 54350.001552/98-44 (fls. 310/315, vol. 11) - Construção de um Posto de Saúde no P A Cruzeiro, e, um Escritório/Alojamento e um Centro Comunitário no P A Piquiá do Amapá - PT 04.013.0066.3394.0034: nas três edificações faltam os castelos d'água em madeira de lei e os reservatórios de fibrocimento de 1000 litros, serviços solicitados no item 4.11.2 das respectivas especificações técnicas (fls. 91, 101 e 96, vol. I). Entretanto, o contrato foi totalmente pago (fl. 315, vol. 11). Fotos 25 a 28, fls. 45/46, vol. principal;*

*3.4.2.1.5 Processo n° 54350.001551/98-81 (11s. 316/334, vol. 11) - Construção de um Posto de Saúde no PA Cujubim, Município de Pracuúba - PT 04.013.0066.3394.0034: não foram assentados os azulejos na sala de vacinação e no banheiro, não foi construído o castelo d'água, a caixa de fibrocimento foi colocada sobre o forro do banheiro, serviços esses previstos respectivamente nos itens 4.4.3 e 4.11.2 das especificações técnicas (fls. 89 e 91, vol. I), também, não foi previsto poço para abastecimento do prédio. Entretanto, o contrato foi totalmente pago (fl. 330, vol. lI). Fotos 29/34, às fls. 47/49, vol. principal;*

*3.4.2.1.6 Processo n° 54350.00]541/98-28 (fls. 335/341, vol. 11) - Construção de um Posto de Saúde no P A Governador Janary Nunes, e um Posto de Saúde no P A Nova Vida, ambos no Município de Tartarugalzinho - PT 04.013.0066.3394.0021:*

*a) no Posto de Saúde do P A Governador Janary Nunes não foi construída a calçada de proteção do prédio, cuja projeção é mostrada no projeto de arquitetura (fl. 121, vol. I): não foi construído o castelo d'água, em conseqüência não foi colocado o reservatório de fibrocimento de 1000 litros. serviços previstos no item 4.11.2 das especificações técnicas (fl. 91, vol. I), também, não foi concluído o poço artesiano, que não deu água e, em conseqüência, não foi instalada a bomba injetora e a tubulação de recalque. Entretanto, o contrato foi totalmente pago (fl. 340/341, vol.II). Fotos 35/37, às fls. 50151, vol. principal;*

*b) no Posto de Saúde do PA Nova Vida não foi construída a calçada de proteção do prédio, cuja projeção é mostrada no projeto de arquitetura (fl. 121, vol. I); não foram assentados os azulejos na sala de vacinação, serviços previstos no itens 4.4.3 das especificações técnicas (fls. 89, vol. I). O poço artesiano, incluído no orçamento da obra, só foi perfurado até a profundidade de 11 m, não dando água e, em conseqüência, não foi instalada a bomba injetora e a tubulação de recalque. Entretanto, o contrato foi totalmente pago (fl. 337/339, vol. 11). Fotos 38/40. às fls. 51/52, vol. principal.*

*3.4.2.1.7 Processo n° 54350.000971/98-31 (fls. 377/390, vol. 11) - Construção de um Posto de Saúde, um Centro Comunitário e um Escritório Alojamento no P A Matão do Piaçacá, Município de Santana - PT 04.013.0066.3394.0034:*

*a) no Posto de Saúde (Ramal 2) não foram assentados os lavatórios dos lavabos da frente do prédio, constante do projeto (fl.. 121, vol. I); não foram assentados os azulejos na sala de vacinação, conforme consta do item 4.4.3 das especificações técnicas (fls. 89 , vol. I). Foto 46, às fls. 55, vol. principal;*

*b) no Escritório/Alojamento (Ramal 1) não foi construído o castelo d' água e, em conseqüência, não foi instalado o reservatório elevado de fibro-cimento, serviços esses previstos no item 4.11.2 das especificações técnicas (fi. 101, vol. I). Fotos 47, às fls. 56, vol. principal.*

*3.4.1.8 Processo n° 54350.000973/98-67 (fls. 391/401, vol. II) - Construção de Centro Comunitário, um Posto de Saúde e um Escritório/Alojamento, no PA Munguba, Município de Porto Grande - PI 04.013.0066.3394.0021:*

*a) as esquadrias do Centro Comunitário não são de madeira de lei, conforme requerido no item 4.9.1das especificações técnicas (fl. 95, vol. I), são de madeira inferior. Fotos 48, fl. 56, vol. principal;*

*b) no Posto de Saúde, não foram assentados os azulejos na sala de vacinação previstos no item 4.4.3 das especificações técnicas (fl. 89, vol. I); não foi construída a calçada de proteção do*

*prédio, cuja projeção é mostrada no projeto de arquitetura (fl. 121, vol. I). Fotos 49/51, fl. 57/58, vol. principal;*

*c) as esquadrias do Escritório/Alojamento não são de madeira de lei, conforme requerido no item 4.9.1 das especificações técnicas (fl. 100, vol. I), são de madeira branca; falta concluir o poço artesiano, não deu água e, em conseqüência, não tem bomba injetora e nem tubulação de recalque; falta cortar as pontas das telhas que chegam à calha de rincão. Fotos 52, fl. 58, vol. principal.*

*3.4.2.1.9 Processo n° 54350.001547/98-12 (fls. 412/421, vol. 11) - Construção de um Escritório/Alojamento no PA Nova Colina, Município de Porto Grande – PT 04.013.0066.3394.0034: não foi construída a rampa de acesso à garagem; nem a calçada de proteção do prédio, cujos traços são mostrados no projeto de arquitetura (fl. 122, vol. I). Entretanto, o contrato foi totalmente pago (fl. 418/421, vol. 11). Fotos 54, fl. 59, vol. principal;*

*3.4.2.1.10 Processo n° 54350.001550/98-19 (fls. 413/421, vol. 11) - Construção de um Posto de Saúde no PA Nova Canaã, Município de Porto Grande - PT 04.013.0066.3394.0034: a pia colocada no consultório não é de aço inoxidável, conforme é solicitado no item 4.11.2 das especificações técnicas (fl. 91, vol. I), é de marmorit, e está assentada sem paredes de apoio; não foram assentados os azulejos na sala de vacinação conforme previstos no item 4.4.3 das especificações técnicas (fl. 89, vol. I); falta complementar o forro dos beirais; o castelo d'água em madeira não recebeu pintura ou envernizarnento de proteção. Entretanto o contrato foi totalmente pago (fl. 414/416, vol. 11). Fotos 55/58, fl. 60/61, vol. principal;*

*3.4.2.1.11 Processo n° 54350.000976/98-55 (fls. 472/478, vol. 11) - Construção de Posto de Saúde no PA Perimetral, Município de Pedra Branca do Amapari - PT 04.013.0066.3394.0021: o poço artesiano não funciona, apesar de totalmente pago (fls. 473/476, vol. 11), até onde foi perfurado não deu água. Fotos 66/68, fI. 65/66, vol. principal;*

*3.4.2.1.12 Processo n° 54350.000975/98-92 (fls. 479/485, vol. 11)- Construção de um Centro Comunitário no PA Serra do Navio, Município de Serra do Navio - PT 04.013.0066.3394.0034: a calçada de proteção está trincada devido a recai que no aterro, mal compactado, entre os baldrames; o poço artesiano não funciona, apesar de totalmente pago (fls. 480/483, vol. 11). Fotos 69/70, fl. 67, vol. principal;*

*3.4.2.1.13 Processo n° 54350.00091 5/98-6 1 (fls. 486/501, vol. 11)- Construção do Prédio destinado à administração e Serviços gerais do I.NCRA/AP - PT 04.013.0066.3394.0021: foi construído como extensão do Centro de Treinamento para Agricultores, objeto do Processo n° 54350.001032/98-12, mencionado no item seguinte, sem a execução de junta de dilatação entre os dois prédios, ocasionando trinca na laje da marquise. Entretanto, o contrato foi totalmente pago (fl. 499/501, vol. II). Fotos 71/72, fl. 68, vol. principal;*

*3.4.2.1.14 Processo n° 54350.001032/98-12 (fls. 502/7527, vol. II)- Construção de um Centro de Treinamento para Agricultores - PT 04.013.0066.3394.0021: apresenta problema , estrutural evidenciado por rachaduras na parede esquerda do ha/l de entrada do prédio, devido, i provavelmente, a recalque de fundações. Fotos 71/75, fi. 68/70, vol. principal."*

A Unidade Técnica apresenta a seguinte proposta de encaminhamento:

*"I) sejam acolhidas as razões de justificativa dos seguintes senhores: a) João Vicente Feijão Neto, em relação aos subitens: 7.1, 7.2, 7.12 e 7.14, e, b) Yone Monteconrado Lacorte, em relação ao subitem 9.2;*

*II) sejam rejeitadas as razões de justificativa dos seguintes senhores: a) João Vicente Feijão Neto, em relação aos subitens 7.3, 7.4, 7.6, 7.7, 7.8, 7.9, 7.10, 7.11, 7.13 e 7.15; b) Yone Monteconrado Lacorte, em relação aos subitens 8.1, 8.2 e 9.1; c) Silvânia da Costa Castro, em relação aos subitens 8.1 e 8.2; d) Erasmo Isse Polaro, em relação aos subitens 11.1 e 12.1, e, e) Roberto Kiel, em relação ao subitem 12.1;*

*III) seja aplicado ao Sr. João Vicente Feijão Neto, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, e no art. 220, inciso II, do Regimento Interno/TCU, por ato praticado com grave infração à norma legal, conforme relatado nos subitens 7.10, 7.11 e 7.13 desta instrução;*

*IV) seja feita, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/92, e do art. 194, inciso II, do RI/TCU, as seguintes determinações ao INCRA/AP:*

*a) que programe as suas atividades administrativas, de modo a abster-se de realizar contratos em caráter emergencial;*

*b) ao proceder a contratação de bens e serviços, realize a devida pesquisa de preços, conforme exigido pelo art. 43, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93;*

*c) ao designar comissões de licitação, atente para o art. 51, caput, da Lei n.º 8.666/93;*

*d) designe comissão para efetuar o recebimento provisório e definitivo das obras e serviços contratados, conforme exigido pelo art. 73, inciso I, alíneas "a" e "b", da Lei n.º 8.666/93;*

*e) abstenha de realizar despesa sem prévio empenho, ante a vedação imposta no art. 60 da Lei n.º 4.320/64;*

*f) abstenha de liquidar despesa sem a data constante no documento fiscal, ante o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64;*

*g) observe fielmente as cláusulas e condições dos termos de convênios, conforme exigido pelo art. 22 da IN/STN n.º 01/97;*

*h) observe o prazo mínimo entre a expedição do convite e a data de realização do evento, conforme exigido pelo art. 21, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93;*

*i) ao realizar licitação sob a modalidade de Convite, convide somente as empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, conforme exigido pelo art. 22, § 3.º, da Lei n.º 8.666/93;*

*j) instrua a Comissão de Licitação no sentido de que, sempre que houver interposição de recurso nos casos previstos no art. 109, inciso I, da Lei n.º 8.666/93, e mantendo a comissão a sua decisão, faça-o subir à autoridade superior, devidamente informado, nos termos e prazo estabelecidos no § 4.º daquele artigo;*

*k) ao elaborar projeto básico de obras e serviços, observe as disposições do art. 6.º, inciso IX, alíneas "a" a "f", da Lei n.º 8.666/93;*

*l) rejeite, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato, conforme exigido pelo art. 76 da Lei n.º 8.666/93."*

O presente relatório foi submetido à consideração deste Egrégio Plenário em Sessão de 04.12.2002, ocasião em que foi prolatada a Decisão nº 1644/2002 – Plenário, que encaminhou as determinações sugeridas à Superintendência do órgão no Amapá e juntou o processo às contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – exercício de 1999, com vistas ao exame em conjunto e em confronto.

A 5ª SECEX encaminhou o presente processo ao meu Gabinete em 27.01 deste exercício observando que:

a) as contas do INCRA relativas ao exercício de 1999 (TC 008.078/2000) já haviam sido apreciadas na Sessão de 11.07.2002 – Relação 52/2002, anteriormente portanto à Decisão nº 1644/2002 – Plenário.

b) os responsáveis constantes do presente relatório de auditoria não estão arrolados como responsáveis nas contas do INCRA referentes ao exercício de 1999;

c) as eventuais responsabilidades apuradas pela equipe de auditoria constituem-se responsabilidade de terceiros em relação aos responsáveis arrolados nas contas do INCRA/99 e não afetam o mérito daquelas contas;

Considerando as circunstâncias elencadas, bem como o fato de que as determinações propostas no presente processo foram acolhidas pela Decisão 1644/2002 – Plenário, a 5ª SECEX propõe *"a adoção de providências para que seja tornado sem efeito o item 8.2 da Decisão nº 1644/2002 – P, retornando os presentes autos à SECEX/AP para fins de que seja avaliada a conveniência e necessidade de serem adotadas as providências sugeridas na instrução de fls. 298/315."*

É o Relatório.

**VOTO**

Na ocasião em que foi prolatada a Decisão nº 1644/2002, este Plenário entendeu que as irregularidades em relação às quais a SECEX-AP propunha rejeição das razões de justificativas apresentadas, poderiam ter reflexo sobre o julgamento de mérito das contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, exercício de 1999.

Analisado o processo pela 5ª SECEX, unidade responsável pela instrução das contas do INCRA, foi constatado que as irregularidades constantes do relatório de auditoria em tela não afetam o mérito daquelas contas, visto que circunscritas ao âmbito regional.

Assim sendo, cumprida a finalidade do item 8.2 da Decisão nº 1644/2002 – Plenário, penso que o presente processo deva ser desapensado das contas do INCRA relativas ao exercício de 1999, dando-se prosseguimento ao feito.

Entendo também que já se encontram nos autos todos os elementos necessários à apreciação do processo nesta ocasião, nos termos do art. 43 da Lei nº 8.443/92, já que os responsáveis foram ouvidos em audiência e as justificativas já se encontram analisadas pela SECEX/AP, razão pela qual se torna desnecessária a restituição dos autos à referida Unidade Técnica.

Considero pertinente a proposta da Unidade Técnica, no sentido de aplicar multa ao Sr. João Vicente Feijão Neto em função das diversas irregularidades constatadas na Superintendência do Instituto de Colonização e Reforma Agrária no estado do Amapá: ausência de pesquisa de preços na contratação de empresa de táxi-aéreo; designação de ocupantes de cargos comissionados, sem vínculo com a administração pública, para comissões de licitação; ausência de termos de recebimento provisório e definitivo de diversos objetos contratados; aceitação de nota fiscal sem data de emissão, ausência das notas fiscais em processo de pagamento de despesa; ausência da fase de liquidação da despesa nos processos de pagamento e efetivação de repasses de recursos financeiros a prefeituras, por intermédio de convênios, em desacordo com o art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

Entendo também que devam ser aplicadas penalidades aos Srs. Erasmo Isse Polaro e Roberto Kiel em função da irregularidade apontada no subitem 12.1 da instrução da Unidade Técnica, qual seja a emissão, certificação e encaminhamento para pagamento de boletins de medição relativos a serviços executados em desacordo com os projetos e as especificações técnicas, exemplificados no relatório da Unidade Técnica.

As demais ocorrências apontadas no relatório da Secex/AP não possuem materialidade, relevância ou gravidade, além de não terem resultado em dano ao Erário, razão pela qual podem ser classificadas como falhas formais para as quais deixo de propor determinações corretivas, uma vez que as mesmas já constam da Decisão nº 1644/2002 – Plenário.

Diante do exposto, Voto no sentido do Tribunal adotar a deliberação cujo teor ora submeto à consideração deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2003.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Relator

ACÓRDÃO Nº 92/2003-TCU - Plenário

1. Processo nº TC 012.645/1999-0 c/ 05 volumes
2. Grupo I, Classe V: Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: João Vicente Feijão Neto, CPF nº 016.148.784-04; Vera Lúcia da Silva Monteiro Pontes, CPF 058.827.612-04; Yone Montecorado Lacorte CPF 137.046.802-49; Silvânia da Costa Castro, CPF 271.249.752-04; Erasmo Isse Polaro, CPF 081.210.012-34; Roberto Kiel, CPF 424.832.390-72; Ary Ferreira de Farias, CPF 130.321.004-53
4. Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Amapá – INCRA/AP
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade técnica: SECEX/AP e 5ª SECEX

8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Amapá – INCRA/AP, no segundo semestre de 1999, direcionada para as áreas de Convênios, Acordos e Ajustes, Licitações e Contratos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. desapensar o presente processo das contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, exercício de 1999;

9.2. aplicar ao Sr. João Vicente Feijão Neto a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os incisos II do art. 268 do Regimento Interno, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.3. aplicar, individualmente, aos Srs.Erasmo Isse Polaro e Roberto Kiel a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os incisos II do art. 268 do Regimento Interno, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.4. autorizar o desconto da dívida na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não tenha êxito a adoção da providência do item 9.4;

9.6. arquivar os presentes autos.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto (Relator), Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

12.2. Ministro que alegou impedimento: Ubiratan Aguiar.

VALMIR CAMPELO
Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-015.602/2002-0
Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Órgão: Ministério da Educação (Secretaria de Educação Fundamental – SEF e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE)

Responsáveis: Iara Glória Areias Prado (Secretária da SEF/MEC), Mônica Messenberg Guimarães (Secretária-Executiva do FNDE), Regina Célia Vasconcelos Esteves (Superintendente-Executiva da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS) e Maria Auxiliadora Lopes (Gerente do Programa Alfabetização Solidária)

**Sumário**: Auditoria de Natureza Operacional. Programa Educação de Jovens e Adultos - Alfabetização Solidária.

Execução do programa de forma isolada da política nacional de jovens e adultos adotada pelo Ministério da Educação. Não-garantia de continuidade do processo educacional do alfabetizando. Identificação de fatores prejudiciais ao pleno êxito do programa, tais como deficiência visual dos alunos e problemas verificados no livro didático. Necessidade de aperfeiçoamento do programa, em especial quanto ao maior aproveitamento da capacitação dos alfabetizadores, ao aumento do tempo de duração do módulo, bem como quanto ao controle das prestações de contas. Recomendações e determinações.

Trata-se de auditoria de natureza operacional realizada no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização Solidária, no período de 07/10 a 08/11/2002, envolvendo a Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, tendo como objeto "*investigar como aperfeiçoar os mecanismos de controle e avaliação do Programa Alfabetização Solidária com vistas a contribuir para a redução dos níveis de analfabetismo no País e para a promoção da oferta de educação de jovens e adultos*".

Reproduzo, a seguir, o trabalho e suas conclusões, com as quais estiveram de acordo a Diretora Técnica e a Titular da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG:

"1. INTRODUÇÃO

Aspectos Gerais

*1.1O presente trabalho de auditoria tem como objeto a ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos, uma das ações do Programa de Educação de Jovens e Adultos*[1]*, que tem como foco a alfabetização de jovens e adultos, principalmente aqueles que se encontram na faixa etária entre 15 e 24 anos, que não tiveram acesso ao ensino fundamental ou não lograram concluí-lo na idade própria.*

*1.1.1A ação Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos tem como objetivos formais: (1) reduzir os elevados índices de analfabetismo no país e (2) desencadear o movimento de educação de jovens e adultos.*

*1.2A oferta de educação de jovens e adultos, inclusive a alfabetização, é responsabilidade dos municípios, conforme se depreende dos dispositivos da Constituição Federal, arts. 205, 208, 211, 214, seus parágrafos e incisos, assim como do art. 37,* ***caput****, da Lei 9.394/1993, que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB. Vale frisar, no entanto, que as Disposições Transitórias da LDB incentivam os três entes federativos a proverem cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados, consoante disposto em seu art. 87, inciso II. Para tanto, compete-lhes criar formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independente de escolarização anterior (art. 5º, I e § 5º, da LDB). Nesse mesmo sentido, o art. 38 da LDB estabelece que 'os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular'.*

*1.3As atividades desenvolvidas no âmbito da Ação Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos tiveram início em 1997 com a criação do Programa de Alfabetização Solidária (PAS) pelo Conselho da Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência da República, cuja gerência foi, inicialmente, confiada ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). Com a expansão do Programa, criou-se, em novembro de 1998, a Associação de Apoio*

*ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), organização não-governamental, sem fins lucrativos e de utilidade pública, com a finalidade de dar continuidade à execução do Programa.*

*1.4O Ministério da Educação (MEC) produz e disponibiliza materiais didático-pedagógicos e oferece apoio financeiro aos sistemas de ensino estadual e municipal. Além disso, estimula a formação de uma rede de parcerias - MEC, Estados, Municípios e instituições da sociedade civil -, por meio de uma forte articulação, com vista a expandir e qualificar esse universo de jovens e adultos desassistidos e não-escolarizados.*

*1.5O principal financiador do Programa de Educação de Jovens e Adultos é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Em 2001, foram alocados recursos no montante de R$ 343.521.146,00 (Lei Orçamentária + Créditos) e em 2002 de R$ 491.346.240,00.*

*1.6O Programa é acompanhado por dois indicadores de desempenho para mensuração da sua execução: Taxa de Analfabetismo na população acima de 15 anos – relação percentual entre a população analfabeta de 15 anos ou mais e o total da população na faixa etária; e Taxa de Analfabetismo na população de 15 a 24 anos – relação percentual entre o número de analfabetos com idade entre 15 e 24 anos e o total da população na faixa etária.*

*1.7De acordo com as estatísticas do IBGE, baseadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1999, dentro de um universo de 129.918.732 pessoas com 15 anos de idade ou mais, o Brasil tinha 15.021.837 pessoas analfabetas, correspondendo a 11,56 % da população dessa faixa etária. Ainda de acordo com esses dados, a distribuição por regiões é a que se apresenta no Quadro 1.*

***Quadro 1 - Distribuição de pessoas analfabetas por região geográfica – PNAD-1999***

| Grandes Regiões (Analfabetos) – Faixa etária de 15 anos ou mais | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Norte Urbana** | **Nordeste** | **Sudeste** | **Sul** | **Centro-Oeste** |
| 590.288 | 8.215.083 | 4.006.606 | 1.360.998 | 848.862 |

*1.8Assim, constata-se que para se atingir uma redução eficaz da taxa de analfabetismo no país é imprescindível que seja possibilitada a entrada desse contingente populacional no sistema de ensino, especificamente nas salas de alfabetização da EJA.*

***Funcionamento do Programa***

*1.9 A estratégia de atuação da AAPAS, para a oferta dos cursos de alfabetização – denominados 'módulos' -, é a seguinte: celebrado convênio com o FNDE, a Associação busca parceiros para co-financiar os custos de operacionalização dos módulos. Esses parceiros podem ser empresas e instituições públicas ou privadas, governos estaduais ou pessoas físicas. O custo mensal estipulado pela Associação é de R$ 34,00 por aluno.*

*1.10Uma vez assegurados os recursos para o desenvolvimento dos módulos, a AAPAS passa a implementar os cursos de alfabetização, mediante termos de parceria com Instituições de Ensino Superior, naqueles municípios que apresentam os maiores índices de analfabetismo, segundo classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Programa é executado em dois seguimentos: Projeto Nacional e Grandes Centros Urbanos*

*1.10.1O Projeto Nacional é desenvolvido nos municípios que, de acordo com ranking elaborado a partir de dados do IBGE, apresentam os maiores índices de analfabetismo, localizados prioritariamente nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil. O custo mensal por aluno é dividido entre os parceiros que aderem ao Projeto, os quais contribuem com R$ 17,00 por aluno/mês, e pelo Ministério da Educação que repassa os R$ 17,00 restantes. No caso de municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,5, nos quais não foram firmadas parcerias com empresas, nem os estados assumiram integralmente o custo da Ação, o Governo Federal financia integralmente a execução do Programa.*

***Figura 1 – Alfabetizandos do Município de Barcarena – PA – (Projeto Nacional)***

*1.11O Projeto Grandes Centros Urbanos (PGCU) foi implementado em 1999 com o objetivo de atuar em áreas metropolitanas onde o índice de analfabetismo não é elevado, mas a concentração de pessoas não-alfabetizadas é alta.*

*1.11.1Os recursos para a execução desse Projeto são garantidos pelas contribuições de pessoas físicas que aderem à Campanha 'Adote um Aluno' (Figura 2), no valor de R$ 17,00/mês por aluno, durante seis meses. Para complementar o custo da alfabetização de um aluno, o Ministério da Educação repassa, também, R$ 17,00, totalizando R$ 34,00 por aluno/mês. Consoante os dados divulgados pela AAPAS, até dezembro de 2001, 130 mil jovens e adultos foram atendidos em São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Distrito Federal e Goiânia. Em 2002, foram incluídas as cidades de São Luís e Belo Horizonte.*

***Figura 2 – Folheto da Campanha 'Adote um Aluno'***

*1.12Independente do Projeto - Nacional ou Grandes Centros Urbanos -, o Programa Alfabetização Solidária contempla uma diversidade de métodos de alfabetização, sendo responsabilidade das instituições de ensino superior parceiras a execução das atividades de alfabetização desenvolvidas pelo Programa, desde a seleção e capacitação dos alfabetizadores até o acompanhamento e avaliação dos resultados dos cursos.*

*1.13Os cursos de alfabetização têm a duração de seis meses, sendo um mês para treinamento dos alfabetizadores (capacitação) e cinco meses de aulas para os alfabetizandos. São oferecidos dois módulos anuais, constituindo-se de quatro aulas por semana, com duração média de três horas cada. Prevêem-se, ainda, visitas mensais de avaliação e acompanhamento por parte da instituição de ensino superior que atende ao município.*

*1.14A ação de alfabetização é desenvolvida mediante múltiplas parcerias mantidas entre a*

*Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária - AAPAS, Ministério da Educação (MEC), instituições de ensino superior (universidades), Prefeituras Municipais, empresas e pessoas físicas, além do financiamento parcial (ou total, dependendo do município) do FNDE, com a execução a cargo da AAPAS. Cada um dos parceiros tem o seu papel no processo, como se segue:*

*a)* ***Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS****: realiza a coordenação da ação em nível nacional, faz a articulação entre os parceiros e acompanha o andamento dos cursos de alfabetização;*

*b)* ***Ministério da Educação****: oferece a diretriz pedagógica (Coleção "Viver e Aprender') e, por intermédio do FNDE, financia a bolsa dos professores universitários e a aquisição do material didático e de apoio;*

*c)* ***Instituições de Ensino Superior****: responsabilizam-se pela coordenação das atividades de capacitação, avaliação e acompanhamento dos alfabetizadores, desenvolvendo o projeto pedagógico do curso;*

*d)* ***Prefeituras Municipais****: indicam os Coordenadores Locais; selecionam, com o apoio da universidade parceira, os candidatos a alfabetizadores (pessoas escolhidas na própria comunidade em que serão ministradas as aulas); oferecem os locais para implantação das salas de aula e ajudam na mobilização e encaminhamento das pessoas interessadas em fazer o módulo de alfabetização;*

*e)* ***Empresas****: auxiliam um ou mais municípios, através da assinatura de um Termo de Adesão, com o repasse de recursos para financiamento da capacitação, das visitas de acompanhamento, e do pagamento das bolsas e merenda;*

*f)* ***Pessoas físicas****: contribuem financeiramente para a implementação do Programa de Alfabetização Solidária nos Grandes Centros (capitais).*

***Aspectos orçamentários e financeiros***

*1.15 A Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos foi financiada, em 2001, com recursos do Tesouro Nacional e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (fontes 100, 179 e 650) e, neste exercício de 2002, com recursos do Salário-Educação, fonte 113. Os recursos orçamentários aumentaram 226,44% em 2001, em relação ao ano 2000, e 29,32% em 2002, em relação a 2001.*

*1.16A execução da Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos é descentralizada à Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS. Essa organização, por sua vez, assina termos de adesão com municípios e universidades com vistas ao alcance de seus objetivos. A tabela apresentada a seguir refere-se à execução orçamentária da Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos (código 2047) nos exercícios de 2000, 2001 e 2002.*

***Tabela 1 - Alocação de recursos na Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos (código 2047) nos anos de 2000 a 2002, por fonte de recursos***

| Ano | Fonte | Créditos consignados | Execução orçamentária | Execução financeira | % de execução orçamentária |
|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 122 | 24.302.000,00 | 24.301.908,00 | 24.301.908,00 | 100,00% |
| **Total 2000** | | **24.302.000,00** | **24.301.908,00** | **24.301.908,00** | **100,00%** |
| | | | | | |
| 2001 | 100 | 38.228.580,00 | 38.228.580,00 | 31.114.200,00 | 100% |
| 2001 | 650 | 24.366.000,00 | 24.366.000,00 | - 0 - | - 0 - |
| 2001 | 179 | 16.715.766,00 | 16.554.765,00 | 2.752.554,00 | 99,03% |
| **Total 2001** | | **79.333.638,00** | **79.149.345,00** | **33.866.754,00** | **99,78%** |
| | | | | | |
| 2002 | 113 | 102.600.000,00 | 87.688.388,00 | 87.688.388,00 | 85,47% |
| **Total 2002** | | **102.600.000,00** | **87.688.388,00** | **87.688.388,00** | **85,47%** |

***Fonte****: SIAFI*

***Notas****:*

** Valores atualizados até 31.08.2002.*

*** Valores sujeitos à alteração, em decorrência da execução de restos a pagar.*

****As fórmulas utilizadas para o cálculo dos valores constantes das tabelas acima foram as seguintes:*

***- Créditos consignados*** *= crédito inicial + créditos adicionais – créditos anulados + transferências recebidas – transferências concedidas;*

***- Execução financeira no exercício** (X) = empenhos liquidados no exercício (X) – restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar inscritos no exercício (X-1) que foram pagos no exercício (X);*

***- Execução orçamentária no exercício** (X) = empenhos liquidados no exercício (X) – restos a pagar inscritos no exercício (X) que foram cancelados no exercício (X+1);*

***- % de execução orçamentária** = (execução orçamentária/créditos consignados) x 100.*

***Problema de auditoria***

*1.17Estudos iniciais, realizados na fase de levantamento da auditoria, indicaram que o exame de questões ligadas aos mecanismos de controle e avaliação utilizados pelo Programa se revestem de grande relevância para que seus objetivos, principalmente o de reduzir os elevados índices de analfabetismo no país, possam ser alcançados com maior efetividade.*

*1.18Com base nas informações levantadas, procurou-se investigar, no escopo da auditoria, como aperfeiçoar os mecanismos de controle e avaliação do Programa Alfabetização Solidária com vistas a contribuir para a redução dos níveis de analfabetismo no país e para promover a oferta de educação de jovens e adultos.*

*1.19Nesse sentido, a equipe verificou se os procedimentos utilizados para seleção, capacitação, supervisão e avaliação dos alfabetizadores contribuem efetivamente para a qualidade do ensino oferecido. Foram alvos de investigação, também, os métodos de coleta, registro e controle dos dados relacionados aos alfabetizandos e alfabetizadores, além das condições de infra-estrutura das salas de aula, com o intuito de verificar se os resultados apresentados pelo Programa são consistentes. Finalmente, com base nos dados obtidos na fase de levantamento da auditoria, procedeu-se à verificação das condições encontradas pelos alunos egressos do PAS para dar continuidade a seu desenvolvimento educacional no município onde residem.*

*1.20Para atingir esse propósito, os trabalhos de auditoria tiveram como escopo a análise das seguintes questões:*

*1) Em que medida os procedimentos de seleção, capacitação, supervisão e avaliação dos alfabetizadores contribuem efetivamente para a qualidade do ensino oferecido pelo Programa?*

*2) Os métodos de obtenção e controle dos dados sobre alfabetizandos, alfabetizadores e infra-estrutura de salas de aula proporcionam uma avaliação de resultados que permita aferir o alcance dos objetivos a que se propõe o Programa?*

*3) De que forma os alunos egressos do Programa encontram condições em seu município de dar continuidade ao seu desenvolvimento educacional/profissional?*

*1.21Além dos aspectos tratados nessas questões de auditoria, que fizeram parte da Matriz de Planejamento, foram evidenciados, na fase de execução da auditoria, os fatos objeto dos subtítulos de n° 6, 9 e 10 (Quadro 2), os quais foram analisados em capítulos específicos deste relatório, juntamente com os demais achados de auditoria.*

***Quadro 2 - Correlação entre os capítulos e os respectivos subtítulos***

| CAPÍTULO | SUBTÍTULO |
|---|---|
| 'Procedimentos de Seleção, Capacitação, Supervisão e Avaliação dos Alfabetizadores' | 1 – Seleção, capacitação e aproveitamento de alfabetizadores |
| 'Métodos de Obtenção e Controle dos Dados sobre a Execução e Avaliação do Programa' | 2 – Coleta e consolidação de dados de avaliação obtidos pelas instituições de ensino superior<br>3 – Rematrícula e guarda de documentos |
| 'Procedimentos e Recursos Pedagógicos utilizados no Programa' | 4 – Procedimentos de diagnóstico e verificação da aprendizagem dos alfabetizandos<br>5 – Material didático utilizado no Programa<br>6 – Tempo de duração do módulo de alfabetização |
| 'Aspectos Operacionais do Programa' | 7 – Designação de municípios a instituições de ensino superior<br>8 – Infra-estrutura das salas de aula utilizadas no Programa<br>9 – Transferência de recursos para pagamento de bolsas<br>10 – Transferência de recursos para pagamento de merenda/lanche |
| 'Continuidade da Aprendizagem dos Alunos e Integração do Programa com a Educação de Jovens e Adultos' | 11 – Acesso de alunos egressos do Programa a salas de EJA<br>12 – Alfabetização no contexto da Educação de Jovens e Adultos |

***Metodologia***

*1.22As estratégias metodológicas utilizadas para a execução dos trabalhos foram pesquisa, estudo de caso e benchmarking, além do levantamento de dados primários e secundários. Os*

*detalhes sobre o uso das metodologias utilizadas neste relatório encontram-se no Apêndice IX – 'Descrição das Metodologias Utilizadas'.*

*1.23A pesquisa foi realizada por intermédio de questionários, sendo obtidos os seguintes resultados (Quadro 3):*

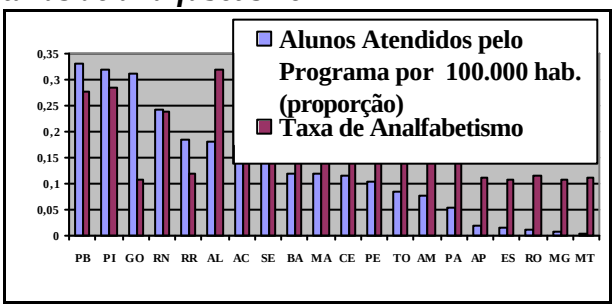
***Quadro 3 - Taxas de resposta da pesquisa (questionários)***

| PÚBLICO DA PESQUISA | QUESTIONÁRIOS ENVIADOS | QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS | TAXA DE RESPOSTA |
|---|---|---|---|
| Coordenadores das Instituições de Ensino Superior (IES) | 197 | 149 | 75,63% |
| Coordenadores Municipais (Projeto Nacional) | 363 | 204 | 56,19% |
| Coordenadores de Grupos (Projeto Grandes Centros Urbanos) | 52 | 17 | 32,69% |

*1.24A coleta de dados para os estudos de caso foi realizada por meio de observação local direta, entrevistas com Coordenadores das Universidades, Secretários Municipais de Educação, Coordenadores Locais e de Grupos, além da realização de grupos focais com alfabetizadores e alfabetizandos. Por meio dos estudos de caso, foram verificadas diferentes experiências de alfabetização nas duas grandes áreas de atuação da Ação, quais sejam, os Municípios e os Grandes Centros Urbanos, a fim de evidenciar aspectos fortes e fracos do seu desempenho.*

*1.25Na seleção da amostra para os estudos de caso, as unidades da federação foram classificadas de acordo com o percentual de pessoas atendidas pelo Programa Alfabetização Solidária (PAS) por 100 mil habitantes, assim como pela taxa de analfabetismo (Gráfico 1). Tal gráfico originou-se dos dados fornecidos pela AAPAS sobre o número de alunos que estão sendo atendidos por estado, levando-se em conta, ainda, a taxa de analfabetismo e os dados populacionais do censo de 2000 do IBGE.*

***Gráfico 1 - Alunos atendidos pelo Programa por unidade da federação, com as respectivas taxas de analfabetismo***




***Fonte**: Alunos atendidos: AAPAS; Taxas de analfabetismo: IBGE.*

*1.26A partir dessa classificação, observou-se que a Paraíba, embora tenha uma taxa elevada de analfabetismo, situada entre 25% a 30%, é o Estado que apresentou o maior índice de pessoas atendidas em relação a sua população (superior a 0,30). Já os Estados do Maranhão e Ceará possuem situações semelhantes, ou seja, encontram-se dentro da média do índice de alunos atendidos (entre 0,10 a 0,15), enquanto suas taxas de analfabetismo, ainda muito altas, giram em torno de 25%. Alagoas, por sua vez, foi selecionada face à discrepância entre a sua taxa de analfabetismo, a mais alta de todas as unidades da federação (superior a 30%), e o baixo percentual de pessoas atendidas (entre 0,15 a 0,20). Nesse sentido, o mesmo ocorre com o Estado do Pará, que possui uma das maiores taxas de analfabetismo da Região Norte (entre 15% a 20%), assim como um baixíssimo índice de atendimento à população quando comparado aos demais Estados (em torno de 0,05).*

*1.27Verifica-se, pois, que a Região Nordeste foi a que se encontrou mais bem representada na amostra selecionada, tendo em vista a sua taxa de analfabetismo traduzir-se na maior do país (em torno de 25%), de acordo com o último censo do IBGE. Do mesmo modo, a Região Norte, cuja taxa de analfabetismo é a segunda maior (em torno de 15%), foi contemplada com o Estado do Pará. Os Grandes Centros Urbanos, locais onde se encontra um número absoluto elevado de analfabetos, foram representados pelas cidades de São Paulo e Fortaleza.*

*1.28Além dessas cidades, pertencentes aos Grandes Centros Urbanos, foram selecionados 3 (três) municípios por estado integrante da amostra no Projeto Nacional, o que resultou na visita da Equipe de Auditoria a 15 (quinze) municípios no total (Apêndice VI – Lista de Estudos de Caso).*

*Nas capitais dos estados visitados, pertencentes ao Projeto Nacional, foram realizadas entrevistas com coordenadores de instituições de ensino superior. Na escolha desses municípios foi considerada, principalmente, a localização geográfica próxima às capitais, tendo em vista tratarem-se, em sua maioria, de municípios carentes, com difíceis condições de hospedagem e acesso.*

*1.29A análise de dados secundários baseou-se no exame da bibliografia científica, dos bancos de dados da AAPAS e do censo escolar a cargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).*

*1.30Com o objetivo de conhecer boas práticas de outros programas de alfabetização, a técnica de benchmarking foi aplicada junto ao Programa SESI Educação do Trabalhador, em Brasília/DF, bem como ao Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA), programa da Prefeitura de São Paulo/SP. No Apêndice X ('Benchmarking - Outros Programas de Alfabetização') é apresentado, de forma sucinta, o modo de funcionamento desses programas, sendo que, ao longo do relatório, serão apresentados procedimentos desses programas que se relacionam com o achado de auditoria que estiver sendo tratado na respectiva seção.*

*1.31Uma limitação encontrada para análise de questões envolvendo dados informatizados diz respeito à insuficiência de tempo para analisá-los, tendo em vista que o executor da Ação Alfabetização Solidária, a AAPAS, não possuía dados gerenciais completos sobre o Programa, fornecendo-os sob demanda da Equipe de Auditoria, nem sempre com a agilidade necessária.*

***Agradecimentos***

*1.32Um dos requisitos necessários ao sucesso das auditorias de natureza operacional é a parceria entre a Equipe de Auditoria, os dirigentes e técnicos do programa auditado, além dos especialistas da área objeto da auditoria. Durante os trabalhos a equipe recebeu a valiosa colaboração da pesquisadora em Ciências Políticas, Drª. Maria das Graças Rua, Professora da Universidade de Brasília, e da especialista em estatística e Professora da Universidade de Brasília (UnB), Édina Shisue Miazaki, ambas consultoras do Department for International Development (DFID), organismo do governo britânico que atua em parceria com o Tribunal nas ações do Projeto TCU/Reino Unido.*

*1.33A equipe contou, também, com a colaboração de especialistas em educação e de diversos técnicos no âmbito do Governo Federal, os quais merecem os agradecimentos em nome do Tribunal de Contas da União:*

*a) Iara Glória Areias Prado - Secretária de Educação Fundamental, Ministério da Educação*

*b) Maria Auxiliadora Lopes - Secretaria de Educação Fundamental, Ministério da Educação (Gerente do Programa);*

*c) Mônica Messenberg Guimarães - Secretária Executiva do Fundo Nacional de Educação;*

*d) Regina Célia Vasconcelos Esteves - Superintendente Executiva da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária;*

*e) Américo Martins - Coordenador-Geral de Auditoria de Programas na Área de Educação Básica, da Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI).*

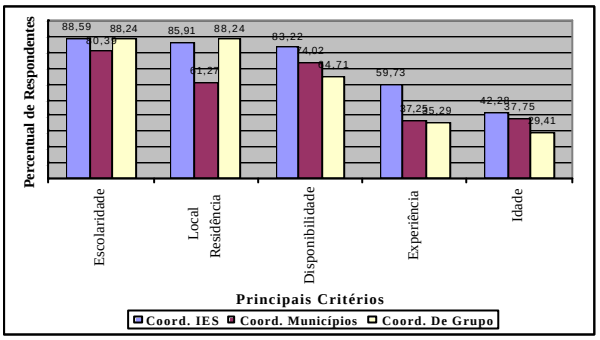
## *2. PROCEDIMENTOS DE SELEÇÃO, CAPACITAÇÃO, SUPERVISÃO, AVALIAÇÃO E APROVEITAMENTO DOS ALFABETIZADORES*

### *Seleção, capacitação, supervisão e aproveitamento de alfabetizadores*

*2.1Constatou-se que os critérios e processos utilizados pelas Instituições de Ensino Superior para seleção e capacitação dos alfabetizadores atendem às diretrizes gerais do Programa e são impessoais e isonômicos, tendo em vista os resultados obtidos por meio dos questionários aplicados junto aos Coordenadores das IES, aos Coordenadores Locais e aos Coordenadores de Grupo, conforme detalhado a seguir.*

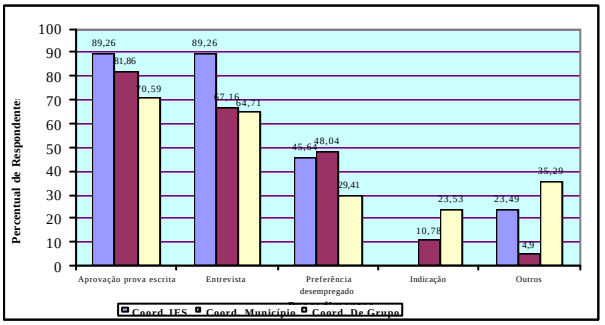
*2.2Os principais critérios definidos pela AAPAS e adotados pelas instituições de ensino superior para seleção dos alfabetizadores são: grau de escolaridade, local de residência e disponibilidade de tempo, conforme se depreende do resultado da pesquisa apresentado no Gráfico 2.*

***Gráfico 2 - Critérios da AAPAS utilizados para seleção de alfabetizadores***



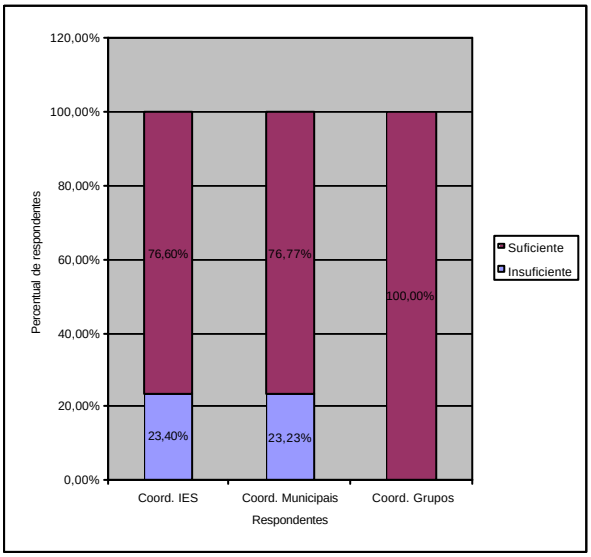

*2.2.1Além dos critérios estabelecidos pela AAPAS, foram utilizados, nos municípios e grandes centros urbanos, outros procedimentos, tais como: aplicação de prova escrita, entrevistas, indicação da prefeitura, dentre outros, conforme demonstrado no Gráfico 3, a seguir:*

***Gráfico 3 - Outros critérios utilizados para seleção de alfabetizadores***



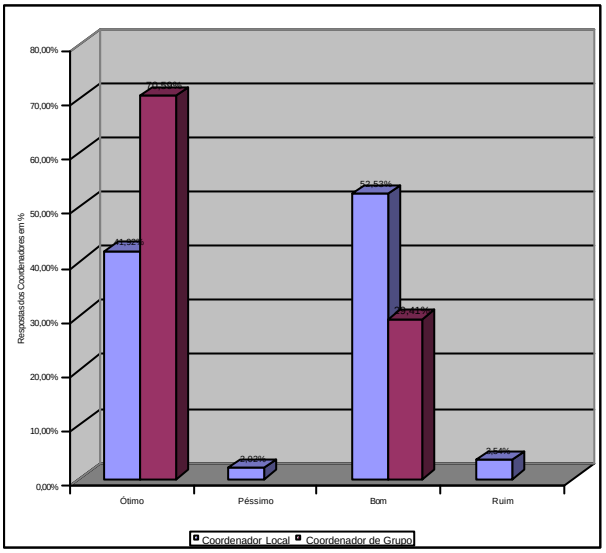

*2.2.2Quanto à carga horária do curso de capacitação inicial oferecido pelas universidades aos alfabetizadores selecionados, verificou-se que 76,60% dos coordenadores de IES, 76,77% dos Coordenadores Locais (municipais) e* ***100%*** *dos coordenadores de grupo consideram-na suficiente, conforme demonstrado no Gráfico 4 a seguir:*

***Gráfico 4 - Carga horária do curso de capacitação inicial dos alfabetizandos***



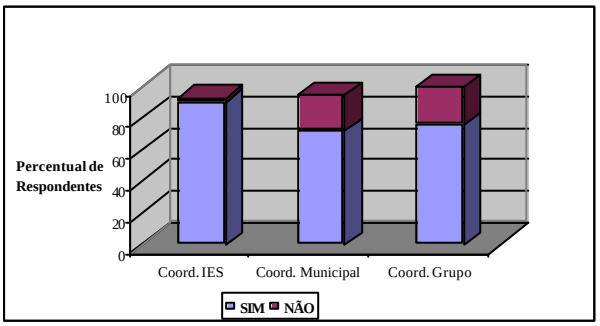

*2.2.3No tocante ao conteúdo programático dos cursos de capacitação inicial oferecidos pelas universidades, 52,53% dos Coordenadores Locais (municipais) o consideram bom e 41,92% o consideram ótimo, enquanto que para os coordenadores de grupo esse percentual é de 29,41% e 70,59%, respectivamente, conforme demonstrado no Gráfico 5:*

***Gráfico 5 - Avaliação do conteúdo programático do curso de capacitação inicial dos alfabetizadores***




*2.2.4Com relação à avaliação do curso de capacitação, por parte dos participantes, constatou-se que a mesma é realizada, no entanto não se constitui em regra geral, haja vista que de acordo com as respostas dos Coordenadores Locais (municipais) e de grupo, 24,23% dos respondentes informaram que não existe avaliação do curso de capacitação (Gráfico 6):*

***Gráfico 6 - Existência de avaliação do curso de capacitação inicial***




*2.2.5Dessa forma, depreende-se que, dentre os critérios de seleção de alfabetizadores indicados pela AAPAS, são utilizados, majoritariamente, a escolaridade e o local de residência. Além desses, outros procedimentos são adotados, como por exemplo, aplicação de prova escrita e entrevista com os candidatos. Tais critérios e procedimentos garantem, sob o ponto de vista da Equipe, uma seleção imparcial.*

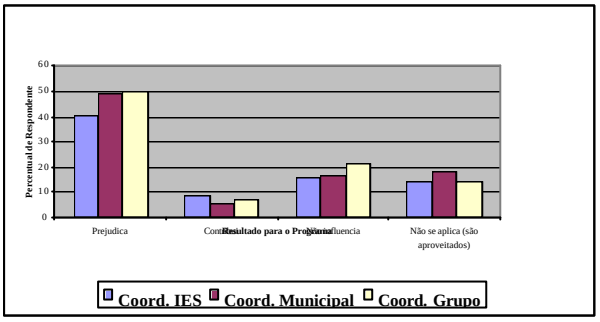
*2.2.6No que diz respeito aos cursos de capacitação, elevado percentual dos respondentes informou que o conteúdo programático e a carga horária dos cursos oferecidos pelas universidades são adequados, além disso, os alfabetizadores são avaliados por parte da maioria das Instituições de Ensino Superior, ao final de cada curso de capacitação.*

*2.2.7Verificou-se, ainda, que 93,14% dos Coordenadores Locais e 94,12% dos Coordenadores de Grupo responderam que fizeram o mesmo curso de capacitação destinado aos alfabetizadores. No entanto, **71,57**% do primeiro grupo e **76,47%** do último afirmaram que, no referido curso, receberam algum tipo de orientação específica para desempenhar suas funções como coordenador, tais como, preenchimento de formulários, prestação de contas e outras tarefas administrativas, o que vem a demonstrar uma preocupação do Programa com a diferença existente entre as funções desempenhadas pelos coordenadores e alfabetizadores.*

*2.2.8No que concerne à rotatividade dos alfabetizadores, contudo, as evidências colhidas são no sentido de que o não aproveitamento dos alfabetizadores por mais de um módulo interfere na qualidade do ensino. Nesse sentido, de acordo com as respostas obtidas dos questionários, tem-se o*

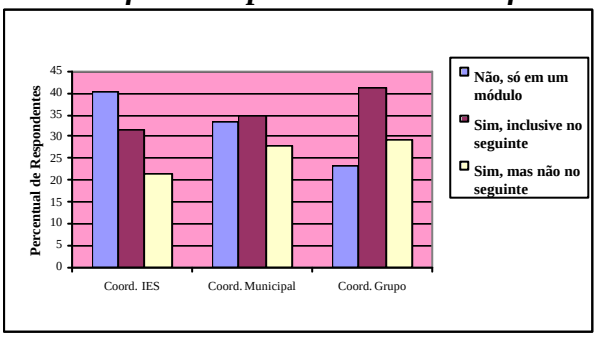
*seguinte: 40,15% dos coordenadores das IES afirmaram que o não aproveitamento dos alfabetizadores no módulo seguinte prejudica o desempenho do Programa, 16,06% acham que não influencia e 8,76% acham que contribui para o desempenho do Programa. Já em relação aos Coordenadores Locais (municipais), 48,97% acham que a rotatividade prejudica o desempenho do PAS, 17,01% pensam que não influencia e 5,15% consideram que o não aproveitamento no módulo seguinte contribui para o desempenho do Programa (Gráfico 7):*

***Gráfico 7 - Rotatividade de alfabetizadores versus desempenho do Programa***




*2.2.9Com base, ainda, nas informações fornecidas por meio desses questionários, observa-se, contudo, que há alfabetizadores sendo aproveitados no módulo seguinte ou em módulos alternados, em que pese o fato de a diretriz do Programa indicar que cada alfabetizador atue no Programa apenas por um módulo, visando a multiplicação de agentes alfabetizadores. O Gráfico 8, a seguir, ilustra o fato.*

***Gráfico 8 - Aproveitamento de alfabetizadores em mais de um módulo***




*2.2.10Finalmente, **79,19%** dos Coordenadores das IES, **80,39%** dos Coordenadores Locais (municipais) e **82,35%** dos Coordenadores de Grupo informaram que há reclamações dos alfabetizadores que passaram pelo Programa quanto ao fato de não serem aproveitados em mais de um módulo, conforme demonstrado no Gráfico 9.*

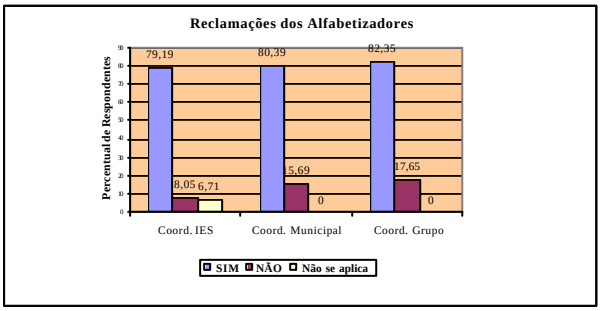



***Gráfico 9 - Reclamações dos alfabetizadores com relação ao não-aproveitamento em mais de um módulo***

*2.2.11Com base nos estudos de caso, chegou-se à conclusão, também, de que a rotatividade de alfabetizadores, a despeito de permitir que um número maior de pessoas sejam capacitadas e, por conseguinte, os municípios atendidos tenham seu capital humano mais desenvolvido, pode comprometer os resultados do Programa.*

*2.2.12Outro aspecto que merece ser destacado, diz respeito ao não aproveitamento da experiência dos alfabetizadores ante às restrições do modelo do Programa. Nesse sentido, o*

*alfabetizador leigo, recém-saído do curso de capacitação, ao começar a adquirir algum tipo de experiência em sala de aula, não pode ser aproveitado, em tese, nos módulos seguintes.*

*2.2.13Porém, em alguns casos, ocorre o aproveitamento de alfabetizadores face a exaustão de recursos humanos qualificados em municípios menos desenvolvidos, em módulos subsequentes, intercalados ou não, havendo por conseguinte, uma interrupção no processo aquisitivo de conhecimentos e experiências por parte dos alfabetizadores que, nesses casos, são submetidos a um novo curso de capacitação.*

*2.2.13.1Cabe salientar que a AAPAS, ao comentar a versão preliminar deste relatório, consignou que o modelo adotado pela Associação de formação de capital social não tem por objetivo conceder emprego aos alfabetizadores, mas sim lhes oferecer a oportunidade de ingressar no processo de capacitação. Assim, os candidatos que possuem a habilitação exigida para o exercício do magistério podem, ao final de sua atuação como alfabetizador, ser aproveitados na rede municipal de ensino. O que se constata, segundo a AAPAS, é que a experiência junto ao Programa estimula o engajamento do alfabetizador em uma atuação mais formal junto à EJA.*

*2.2.13.2 No entanto, em que pese a pertinência dos argumentos apresentados pela Associação, o que se objetiva demonstrar é que o modelo adotado tem comprometido os resultados do programa, na medida em que a rotatividade de alfabetizadores tem impactos negativos na qualidade do ensino que está sendo oferecido à população assistida.*

*2.2.14O prejuízo no processo de aprendizagem dos alunos é, também, um efeito resultante da rotatividade dos alfabetizadores, estando intimamente relacionado à duração do módulo. Assim, o alfabetizador, que dispõe de apenas cinco meses para alfabetizar os alunos, chega ao final do módulo, muitas vezes, sem conseguir atingir o seu objetivo, principalmente em relação àqueles alfabetizandos que nunca tiveram a oportunidade de estudar.*

*2.2.15Conforme verificado nos estudos de caso, esses alfabetizandos, não se sentindo preparados para ingressar na EJA após o término do curso, optam por repetir o módulo de alfabetização. Dessa forma, no semestre seguinte, os alunos "repetentes" deparam-se com um outro alfabetizador, que não dá prosseguimento ao que estava sendo ensinado, em razão de ter sido iniciado um novo módulo, havendo, portanto, uma descontinuidade na aprendizagem daqueles alfabetizandos que repetiram o módulo. Esse fato pode revelar-se, inclusive, como um elemento desmotivador, levando-os muitas vezes à evasão.*

*2.2.15.1 A AAPAS, ao comentar o item 4.23 deste relatório, argumenta que o caso da repetência de módulos por parte dos alfabetizandos pode se dar não pela insuficiência de aprendizagem por parte deles, mas pela ausência de oferta EJA nos municípios. Ou seja, sem o oferecimento de EJA na rede pública, os alfabetizandos voltam a fazer o módulo a fim de darem continuidade a seus estudos, considerando os benefícios adquiridos após um semestre de alfabetização, além dos vínculos estabelecidos por eles com os alfabetizadores e com os demais alfabetizandos.*

*2.2.15.2Desta forma, a Associação corrobora o entendimento da Equipe de que os vínculos estabelecidos entre os alfabetizadores e alfabetizandos constitui-se em benefício para o processo ensino-aprendizagem favorecendo não apenas a continuidade desse processo, como também a melhoria dos resultados do Programa.*

*2.2.16Isso posto, cabe recomendar à SEF/MEC que, juntamente com a AAPAS, estude a viabilidade de aproveitar os alfabetizadores em módulos subseqüentes, enquanto perdurar a sistemática vigente do Programa, especificamente quanto à duração do módulo pelo prazo de seis meses.*

*3. MÉTODOS DE OBTENÇÃO E CONTROLE DOS DADOS SOBRE A EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA*

***Coleta e consolidação de dados de avaliação obtidos pelas instituições de ensino superior***

*3.1A Equipe de Auditoria, visando analisar a metodologia de coleta e consolidação de dados, os quais subsidiam os relatórios de avaliação das Instituições de Ensino Superior, realizou, durante os estudos de caso, entrevista estruturada junto aos Coordenadores Locais, aos coordenadores das IES e aos coordenadores de grupo. Além disso foram enviados 197 questionários aos coordenadores de IES e 363 aos Coordenadores Locais. Assim, mediante esses*

*instrumentos metodológicos foi questionado como se processava a coleta e consolidação de dados sobre os alfabetizadores e alfabetizandos dos diversos municípios atendidos pelo Programa.*

*3.2Os dados coletados referem-se, também, ao desempenho dos alfabetizadores, à quantidade de alunos matriculados, rematriculados e evadidos, e contêm informações específicas sobre os alunos: sexo, idade, experiência escolar anterior (nível escolar), ocupação, capacidade de leitura (não lê; lê no texto apenas palavras isoladas; lê e compreende apenas fragmentos de textos; e lê e compreende textos), capacidade de escrever (não escreve; escreve palavras reproduzindo a fala; produz frases isoladas; e produz textos) e habilidades com a matemática.*

*3.3Os alfabetizadores, durante a execução de cada módulo, são responsáveis pela coleta e lançamento desses dados em uma ficha de acompanhamento dos alunos, bem como em formulário elaborado pela AAPAS. Mensalmente, tais dados são coletados pelas IES para consolidação, a fim de subsidiar a confecção do relatório mensal de avaliação e relatório final de avaliação do módulo.*

*3.4Constatou-se que os coordenadores das instituições de ensino superior são responsáveis por alimentar os seguintes sistemas informatizados disponibilizados pela AAPAS: 'Relatório Mensal de Avaliação - RMA' e 'Coleta de Dados - Avaliação do Módulo'. Neste constam dez telas denominadas: número inicial de alunos; causas de evasão; aprendizagem - língua portuguesa; aprendizagem - educação matemática; situações desencadeadas pelo Programa; frases; caracterização dos alfabetizadores; infra-estrutura e relatório final.*

*3.5No RMA são inseridas as informações acerca da integração/participação do executivo municipal; da atuação dos alfabetizadores, das atividades realizadas pela IES no município durante a visita, das condições das salas de aula, da realidade do Programa no município, da relação dos Alfabetizadores substituídos, da relação dos Coordenadores Municipais substituídos, da relação dos monitores pedagógicos substituídos, de pendências de prestação de contas, e de problemas detectados no município.*

*3.6Ficou evidenciado, mediante as entrevistas realizadas e as respostas dos questionários enviados, que as diversas instituições de ensino superior participantes do Programa utilizam métodos de coleta e consolidação de dados padronizados pela AAPAS. Contudo, de acordo com os estudos de caso, constatou-se que os relatórios produzidos pela AAPAS são numéricos, havendo poucas informações qualitativas.*

***Rematrícula e guarda de documentos***

*3.7Dois problemas foram identificados quanto ao gerenciamento de dados do programa: ausência de registro sobre número de alunos que fazem mais de um módulo (rematrícula) e fragilidade na manutenção de registros sobre a execução do Programa nos municípios (guarda de documentos).*

*3.8Não há uma identificação precisa dos alunos (alfabetizandos) que participam do programa. Isso ocorre porque o programa não exige, para inscrição no módulo, que o aluno apresente, obrigatoriamente, algum documento de identificação, o que impossibilita a identificação de modo inequívoco dos alfabetizandos. Inexiste, portanto, uma diretriz do Programa para que sejam coletados dados sobre alunos que fazem mais de um módulo (rematriculados). O MOVA, Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do Município de São Paulo, exige apresentação de documento de identificação de seus alunos no momento da matrícula nesse programa.*

*3.9Em que pese a constatação acima mencionada, 77,54% dos coordenadores das IES responderam que tem acesso a dados sobre o número de alunos rematriculados. Nos estudos de caso, os alfabetizadores dos municípios visitados informaram conhecer os alunos que fazem mais de um módulo, assim como os Coordenadores Locais afirmaram ter conhecimento do número de alunos que fazem mais de um módulo em seus respectivos municípios. No município de Pilar/PB, por exemplo, foi informado pelos alfabetizadores entrevistados pela Equipe de Auditoria que houve casos de alfabetizandos que fizeram 6 (seis) módulos.*

*3.10Uma das conseqüências negativas da falta de registro sobre alunos rematriculados é o desperdício de recursos com a distribuição de material didático e de apoio do programa (‘kit’) para os alunos que refazem o módulo e que, portanto, já haviam recebido o mesmo material em módulo(s) anterior(es).*

*3.11Além do desperdício de recursos financeiros, essa situação acarreta uma distorção nas estatísticas sobre o número de alunos atendidos, pois um mesmo aluno pode ser contado mais de uma vez (em módulos distintos) nas coletas de dados sobre alunos matriculados e alunos que concluíram o módulo. A rematrícula de alunos em um dos programas que serviu de benchmarking nesta auditoria - o MOVA, de São Paulo - não é possível, pois, após alcançar um determinado estágio de alfabetização, o aluno é imediatamente encaminhado a alguma sala de EJA existente no município, tendo em vista não haver um tempo fixo para duração da alfabetização (depende do desenvolvimento de cada aluno).*

*3.12Quanto à guarda de documentos, por meio de entrevista com Coordenadores Locais e Secretários Municipais de Educação, constatou-se que os registros sobre o número de alunos matriculados e evadidos, na maioria dos municípios visitados, ficam sob a guarda do Coordenador Local. Não há, portanto, o arquivamento sistemático de documentos do programa (especialmente número de alunos matriculados, evadidos e que concluíram o módulo) nas Prefeituras Municipais e/ou Secretarias Municipais de Educação.*

*3.13Por meio dos questionários para Coordenadores Locais, verificou-se que em apenas 4,57% da amostra de municípios os registros ficavam arquivados nas respectivas Prefeituras e em 35,14% nas Secretarias Municipais de Educação. Há, portanto, risco de perda dos registros sobre a execução do Programa nos municípios, devido à falta de arquivamento sistemático sobre o número de alunos matriculados, evadidos e que concluíram o módulo.*

*3.14Um ponto positivo do Programa que deve ser mencionado é sua 'capilaridade', ou seja, seu alcance mesmo nos municípios mais remotos. Para aproveitar essa característica em benefício da cidadania, os parceiros e atores do Programa – especialmente Prefeituras Municipais, Coordenadores Locais, monitores e alfabetizadores – poderiam atuar em sinergia para orientar os possíveis alunos do Programa, ainda na fase de identificação dos beneficiários, para que confeccionem documentos de identificação, caso ainda não os possuam. Essa ação pode ter maior eficácia se houver orientação formal da AAPAS às Prefeituras Municipais para que providenciem, no decorrer do módulo, a confecção de documentos aos alunos do Programa. Como alternativa para se implementar essas orientações, poder-se-ia recomendar ao FNDE, que verificasse se medidas dessa natureza constam dos Termos de Adesão a serem assinados com os municípios beneficiados pelo Programa.*

*3.15O alcance do Programa leva ao seu reconhecimento pela comunidade onde é implementado – desde que em condições favoráveis, que não envolvam, por exemplo, atrasos excessivos no pagamento de bolsas e merendas. Conseqüentemente, as pessoas que moram em áreas rurais, distantes, portanto, da sede dos municípios, passam a ter contato com um programa governamental de educação (mesmo considerando sua execução por meio de uma ONG). As ações de cidadania sugeridas no item anterior podem contar, portanto, com a dedicação de Coordenadores Locais, monitores e alfabetizadores, que, a exemplo de campanhas de divulgação do Programa que são realizadas no município de Barcarena/PA (Figura 3), podem ser incentivados a colaborar com as Prefeituras Municipais nessas iniciativas.*

***Figura 3 - Divulgação do Programa Alfabetização Solidária em Barcarena – PA, por ocasião de Desfile de 7 de Setembro***

*3.16A fim de evitar desperdício de material distribuído pelo Programa para alunos rematriculados e distorção nas estatísticas sobre alunos que passaram pelo Programa, entende-se necessário recomendar, ainda, ao FNDE que faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com a AAPAS, a necessidade de implementação de coleta de dados sobre número de alunos que fazem mais de um módulo (rematriculados), fazendo constar esse dado nos relatórios de avaliação anual do Programa.*

*3.17Para o problema da guarda de documentos nas localidades beneficiadas pelo Programa, há necessidade de ser inserido no Termo de Adesão com as Prefeituras Municipais a exigência de que estas mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de 5 anos após a conclusão do módulo, os documentos sobre a execução do Programa em seus municípios, especialmente os dados sobre número de alunos matriculados, evadidos, que concluíram cada módulo e que refizeram um ou mais módulos.*

*4. PROCEDIMENTOS E RECURSOS PEDAGÓGICOS UTILIZADOS NO PROGRAMA*

***Procedimentos de diagnóstico e verificação da aprendizagem dos alfabetizandos***

*4.1Os alfabetizandos são convidados a participar do curso de alfabetização pelos próprios alfabetizadores, que percorrem a comunidade onde moram, divulgando o evento por ocasião de festas da comunidade e nas igrejas. Reunido um grupo de 25 alunos, com faixa etária acima de 15 anos, forma-se a sala de alfabetização. Excepcionalmente formam-se turmas com alunos abaixo de 15 anos, os quais vêm completar o quantitativo de 25 alunos (Figura 4).*

*4.2Vencida esta etapa, o alfabetizador promove a verificação do grau de conhecimento dos alunos, pois as turmas funcionam como se fossem multisseriadas, dado que os alunos têm níveis diferentes de escolaridade. Alguns nunca freqüentaram uma sala de aula, outros já freqüentaram as primeiras séries. Realiza-se o que se denomina diagnóstico inicial. Para tanto a AAPAS indica os dados que devem ser levantados nesta ocasião. No entanto, a forma de obter essas informações pode ser definida pelas Instituições de Ensino Superior parceiras, que acompanham os municípios orientando pedagogicamente os alfabetizadores e gerencialmente os Coordenadores Locais. Igualmente é realizada a avaliação final dos alunos, cujo resultado é informado à AAPAS, onde os dados são tratados estatisticamente.*

***Figura 4 - Sala de aula em Rosário – MA, freqüentada por alunos de diferentes faixas etárias e diferentes níveis de alfabetização***

*4.3Quanto ao acompanhamento dos alunos durante o curso, este é feito pelo alfabetizador por meio de verificação dos cadernos, exercícios no quadro de giz e até mesmo por meio de ditados (o alfabetizador diz a letra, a palavra ou o objeto e o aluno deve escrever o que foi solicitado pelo alfabetizador). Mensalmente, com a presença do coordenador da IES, do monitor pedagógico, do Coordenador Local e dos alfabetizadores é feita uma reunião de avaliação dos alfabetizandos. Esta reunião acontece mesmo na ausência do coordenador da IES, cuja presença nem sempre é assegurada todos os meses, como recomendam os princípios pedagógicos das IES.*

*4.4Cabe observar que, tanto no diagnóstico inicial, como no acompanhamento do aluno e na avaliação final, não é utilizada a prova tradicional porque inibe o aluno. Em todos estes casos são adotados os mesmos métodos mencionados para o acompanhamento, inclusive as reuniões de avaliação.*

*4.5Essas informações foram obtidas por ocasião dos estudos de caso junto aos alfabetizadores e alfabetizandos, quando da realização dos grupos focais. No município de Rosário – MA, constatou-se que os alfabetizadores adotam um caderno onde são anotadas todas as ocorrências com o aluno, inclusive os resultados obtidos com o acompanhamento.*

*4.6Pode-se concluir, com base nas informações obtidas nos estudos de caso realizados, que os princípios orientadores da política pedagógica definidos pela AAPAS, estão sendo cumpridos nos municípios visitados. Essas diretrizes fundamentam os termos de adesão que são celebrados com as IES e prefeituras, como também norteiam a formação dos alfabetizadores, Coordenadores Locais e de grupos.*

*4.7As instituições de ensino superior têm autonomia para estabelecer a metodologia pedagógica a ser adotada nas salas de aula dos municípios onde será realizado o acompanhamento pedagógico, mas o gerenciamento das informações requeridas pelo Programa obedece àqueles princípios orientadores, ou seja, as IES podem adotar métodos pedagógicos distintos para alfabetização, por exemplo: Paulo Freire e Dom Bosco, mas os dados gerenciais a serem encaminhados à AAPAS são padronizados. Consultados por questionários os coordenadores das IES, 85% informaram que recebem orientações padronizadas para avaliação inicial e final dos alunos e 81,75% afirmaram que seguem estas orientações, no entanto apenas 46,04% utilizam o material enviado pela AAPAS, os demais 53,96% elaboram as suas próprias orientações para avaliação inicial e final dos alunos. Com base nessas informações pode-se inferir que as instituições que elaboram as suas próprias orientações, as fazem seguindo os princípios norteadores definidos pela AAPAS.*

*4.8As IES se encarregam de disseminar a metodologia da AAPAS e de verificar o seu cumprimento durante as visitas de acompanhamento. Mensalmente essas instituições encaminham à Associação o relatório de acompanhamento, onde constam dados de avaliação, controle e acompanhamento obtidos durante a visita dos Coordenadores das IES aos respectivos municípios. Tais visitas têm sido menos freqüentes devido à distância e ao atraso da AAPAS no pagamento das bolsas aos atores em geral.*

*4.9Depreende-se, portanto, com fundamento nessas constatações, que as IES, na medida em que observam as orientações da AAPAS, respeitada a sua autonomia, e as repassam para os respectivos alfabetizadores e Coordenadores Locais, cumprem com eficiência a sua atribuição na parceria com o Programa. Tal situação evidencia que a AAPAS tem orientado adequadamente seus parceiros, no que diz respeito aos seus princípios pedagógicos.*

*4.10A adoção de procedimentos padronizados, principalmente na consolidação dos dados pedagógicos e gerenciais, confere ao programa um sentido de unidade de tratamento desses dados. Isso tem sido possível graças à formação e ao acompanhamento dos alfabetizadores e dos Coordenadores Locais e de grupos pelas IES parceiras, no decorrer do desenvolvimento dos módulos, nos municípios.*

*4.11A participação das IES como especialistas em educação, atuando como fiscais, conselheiras, consultoras e gerentes é a grande inspiração do Programa, pois atuam na sua vocação de educar e de despertar o exercício da cidadania nos mais humildes cidadãos. Por outro lado, o Programa oferece às IES um campo de ação, um grande laboratório para os estudantes da área de educação, tanto de graduação quanto de pós-graduação.*

*4.12Oportuno registrar a boa prática da Universidade Estadual do Ceará, que atua no Programa em 82 municípios do Estado do Ceará. A instituição tem adotado a metodologia que é usada no Programa para acompanhamento pedagógico de salas de EJA em 14 municípios daquele Estado. Uma demonstração de que é possível atuar com a metodologia da AAPAS mesmo se o financiamento e o gerenciamento das salas de aula for de responsabilidade dos municípios.*

***Material didático utilizado no Programa***

*4.13O livro adotado pelo Programa, intitulado 'Viver e Aprender' foi elaborado pela Secretaria de Educação Fundamental. Este livro tem seis módulos, sendo que os três primeiros são adotados pelo programa para uso dos Alfabetizandos. O livro tem uma boa apresentação e é bem confeccionado, como a Equipe pôde observar. A questão que cabe indagar é se ele atende ao fim a*

*que se destina, alfabetizar. Para os alfabetizadores está disponível o Guia do Educador 'Diagnosticando as Necessidades de Aprendizagem'.*

*4.14A Equipe de Auditoria observou e colheu informações acerca do livro 'Viver e Aprender', adotado nas salas de alfabetização do Programa Alfabetização Solidária, junto aos coordenadores das IES, aos alfabetizadores, monitores pedagógicos, Coordenadores Locais e de grupos e até junto aos alfabetizandos, nos municípios atendidos por ocasião das visitas para estudos de caso.*

***Figura 5 - Alfabetizandas utilizando o livro 'Viver e Aprender' (Projeto Grandes Centros Urbanos – Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo - SP)***

*4.15Nos estudos de caso (entrevistas e grupos focais) os alfabetizadores, monitores pedagógicos e Coordenadores Locais reclamaram que o livro adotado não contém um módulo específico para os alunos que estão no primeiro estágio do processo de alfabetização. Apesar disso, os alfabetizadores consideram o livro compatível com a metodologia de ensino adotada. Também os coordenadores das IES, quando consultados por questionários, 75,17% deles responderam que consideram o material compatível com a metodologia aplicada.*

*4.16Quanto ao uso do material didático, 97% dos coordenadores de IES consultados, informaram que os alfabetizadores capacitados por sua IES utilizam o material didático (Viver e Aprender) enviado pela AAPAS. No entanto a Equipe de Auditoria constatou, por ocasião dos estudos de caso, que os três módulos do livro 'Viver e Aprender', distribuídos aos alunos da alfabetização, não são exaustivamente explorados durante os cinco meses do curso. Tal fato evidenciou o insuficiente aproveitamento do material didático. Indagados, os alfabetizadores relacionaram este pouco uso ao seu conteúdo, com textos longos de difícil compreensão pelos alfabetizandos e ao reduzido tempo de duração do módulo.*

*4.17Segundo os próprios alfabetizadores falta um material didático específico (livro) para os alunos que estão no primeiro estágio do processo de alfabetização, com conteúdo compatível com o nível de aprendizagem do público alvo. Neste ponto os coordenadores de IES ficaram divididos, porque parte o acha compatível (42,95%) e os demais (47,65%) consideram o livro incompatível, coincidindo com a opinião dos alfabetizadores. Mas o relatório de acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária elaborado pelo FNDE corrobora a opinião dos alfabetizadores ao propor, nas suas conclusões, que 'quanto ao material didático (...) tivemos ponderações por parte dos técnicos, que nos levam a sugerir uma reavaliação deste material, considerando: material de difícil compreensão, tanto para alfabetizadores quanto para os alfabetizandos (...) a quantidade de informações por módulo é muito grande, dificultando a exploração de todo o conteúdo/módulo'.*

*4.18Os próprios alfabetizandos reclamaram que o livro é muito difícil, somando-se a isso as deficiências visuais que foram relatadas, tanto por alfabetizadores quanto por alfabetizandos, nos grupos focais. Os alfabetizandos relataram ainda que se sentem desestimulados quando olham o livro e não entendem nada depois de mais de um mês de aulas, ocasião em que lhes são entregues os livros (módulos do livro Viver e Aprender).*

*4.19Além do livro os alfabetizadores e alfabetizandos recebem também o Kit de material de apoio, composto de cadernos, canetas esferográficas, lápis, régua, borracha, etc.*

*4.20Os alfabetizadores além do livro utilizam outros materiais didáticos, inclusive fornecidos pelas IES parceiras. Tais materiais são utilizados por força da metodologia pedagógica adotada, a qual ensina a partir da realidade dos alfabetizandos. São usados revistas, jornais, rótulos de produtos agrícolas, de gêneros alimentícios e até objetos do dia-a-dia do aluno. Dos coordenadores de IES consultados, 93,29% informaram que o processo de alfabetização é completado com outros materiais didáticos.*

*4.21Desta forma, entende-se pertinente formular recomendação no sentido de que a Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação, SEF/MEC, estude a viabilidade de elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado (Viver e Aprender), com vistas a atender os alfabetizandos, jovens e adultos, em estágio inicial de aprendizagem, sugerindo seja aproveitado na fase de estudo o material já desenvolvido pela AAPAS nesse sentido*

***Tempo de duração do módulo de alfabetização***

*4.22Uma das principais constatações da auditoria foi que o tempo de duração do módulo de alfabetização, qual seja, 1 mês para capacitação e 5 meses para as aulas, não se mostrou suficiente para atender às necessidades de aprendizagem dos alunos. Uma evidência disso é a quantidade elevada de alunos que refazem o módulo, conforme se depreendeu da análise dos questionários enviados aos Coordenadores Locais e de grupo e nos estudos de caso.*

*4.23Com base nas respostas obtidas por meio de questionários, verificou-se que 39,35% dos Coordenadores Locais e 30,15% dos coordenadores das IES informaram que, ao terminar o módulo de alfabetização, a maioria dos alunos o refaz no semestre seguinte. O Gráfico 18 inserido no item 6.5 deste relatório ilustra o fato.*

*4.24Além disso, entre as informações colhidas no campo 'OBSERVAÇÕES' dos questionários aplicados junto aos coordenadores das IES, Coordenadores Locais e de grupo, uma das principais sugestões oferecidas para o aperfeiçoamento do Programa consistiu no aumento do tempo de duração do módulo, considerado insuficiente para alfabetizar jovens e adultos com pouca experiência escolar e, principalmente, aqueles que nunca estudaram.*

*4.25Outra questão relevante constatada em relação à duração do curso de alfabetização diz respeito à sazonalidade relativa ao trabalho peculiar de cada região do país. No caso do Nordeste, por exemplo, verificou-se que na época das safras, especialmente o corte de cana-de-açúcar, que acontece entre os meses de setembro e dezembro, o módulo de cinco meses mostrou-se improdutivo para esses alfabetizandos, que passam três meses daquele período, ausentes das salas de aula, trabalhando.*

*4.26Questionada a respeito dos motivos pelos quais o módulo tem a duração de apenas 6 meses, a AAPAS alegou que o principal objetivo do Programa, na verdade, é trazer para dentro das salas de aula aquelas pessoas que não tiveram a oportunidade de estudar na época própria e fazer com que isso sirva de estímulo para que os municípios, por meio da demanda gerada por essas pessoas que, de certa forma, são reinseridas no sistema de ensino, ofereçam educação voltada para jovens e adultos.*

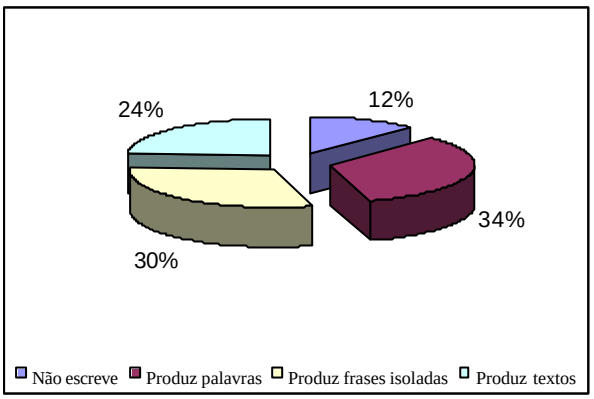
*4.27Dessa forma, segundo a gestora, o tempo de duração do módulo interfere no processo de aprendizagem do aluno, devendo a alfabetização ser considerada como um processo que só se encerra com a conclusão do ensino fundamental e não somente como mero aprendizado da leitura e da escrita. Acrescentou, também, o fato de que a mobilização social decorrente da presença do Programa nos municípios tenderia a garantir a continuidade desse processo, já que as prefeituras passariam a se sentir pressionadas para oferecer educação de jovens e adultos.*

*4.28Em que pese a justificativa apresentada ter se apoiado em um conceito mais amplo de alfabetização, a própria Associação, ao avaliar os resultados do Programa, utiliza como parâmetros aspectos relacionados à leitura, escrita, geometria, medidas e expressão oral, com ênfase na leitura e na escrita.*

*4.29Assim, levando-se em conta os resultados da última avaliação produzida e disponibilizada pela AAPAS (MóduloVIII-Julho/Dezembro 2000), percebe-se que* ***12,49%*** *dos alfabetizandos saíram do módulo sem escrever e que apenas* ***24,05%*** *dos alunos saíram produzindo textos, encontrando-se, ainda, parte dos beneficiários do Programa na faixa daqueles que apenas*

*escrevem palavras reproduzindo a fala* ***(33,09%)*** *ou produzem frases isoladas* ***(30,37%),*** *conforme representado a seguir (Gráfico 10):*

***Gráfico 10 - Resultados obtidos pelos alunos ao final do módulo de alfabetização – Avaliação Final – AAPAS – Jul./Dez. 2000***




*4.30Constatou-se, assim, que o Programa Alfabetização Solidária não alfabetiza no sentido de que todos os alfabetizandos, ao final do módulo (5 meses), consigam ler e escrever um texto simples, embora a redução dos índices de analfabetismo seja o principal objetivo do PAS. Tal objetivo seria mais eficazmente atingido com o aumento da duração do módulo de alfabetização, o que redundaria na maior efetividade do processo de aprendizagem dos alunos, na diminuição da rematrícula e no melhor aproveitamento do alfabetizador ao longo do módulo.*

*4.31Nos estudos de caso, observou-se que alguns municípios, como Igarapé-Mirim, no Pará, complementam o módulo de alfabetização oferecido pelo PAS por entenderem que 5 meses não são suficientes para atender às necessidades dos alunos. Desse modo, a prefeitura, com recursos próprios, paga os alfabetizadores para continuarem trabalhando suas turmas por mais um semestre, bem como financiam a merenda para os alunos.*

*4.32Outro aspecto a ser considerado diz respeito à economia de recursos financeiros advinda da diminuição do número de capacitações anuais de alfabetizadores. Um módulo equivalente a doze meses, por exemplo, resultaria em apenas uma capacitação de alfabetizadores por ano, ao invés de duas, como ocorre atualmente. Seriam reduzidos, então, os custos com deslocamento aéreo e o alfabetizador capacitado teria mais tempo para aplicar os conhecimentos obtidos e adquirir mais experiência com a educação de jovens e adultos, podendo vir, inclusive, a ser aproveitado pela própria prefeitura como mão-de-obra qualificada para trabalhar na rede de ensino municipal com EJA.*

*4.33Nesse sentido, dispondo de um tempo maior, o alfabetizando teria mais condições de amadurecer e consolidar o seu aprendizado, considerando-se as dificuldades naturais atinentes à idade adulta, tais como falta de habilidade motora fina e deficiência visual, e conseqüentemente, não sentiria necessidade de refazer o módulo. O alfabetizador, por sua vez, teria um prazo maior para colocar em prática os ensinamentos adquiridos por ocasião da sua capacitação, bem como para conhecer melhor as dificuldades de seus alunos.*

*4.34No tocante, ainda, à questão da duração dos cursos de alfabetização para jovens e adultos, outros programas e projetos com finalidades semelhantes foram observados pela Equipe. O* ***SESI - Educação do Trabalhador,*** *por exemplo, oferece estruturação curricular diferenciada baseada em horários flexíveis e no respeito às limitações e dificuldades dos alunos. Assim, a despeito de ser oferecida, também, a estruturação convencional (seriada), os módulos desse Programa são abertos, não havendo prazo fixado para sua conclusão. Nesse caso, a alfabetização inicial, dirigida a trabalhadores analfabetos ou semi-analfabetos, equivalendo, aproximadamente, às duas primeiras séries do ensino fundamental, tem duração de um ano.*

*4.35Já a Universidade de Brasília- UnB, em parceria com o Grupo de Trabalho Pró-Alfabetização do DF e Entorno – GTPA/DF, criou um projeto denominado 'Movimento Alfabetização Brasília 2000', destinado a promover a educação para jovens e adultos. Dentre as metas desse projeto, consta a seguinte: '... pretende-se em 2 anos e 8 meses de atividades contínuas*

*de alfabetização, a constituição e funcionamento de 1.000 turmas, com 25 alunos em média, e* ***oito meses de aprendizagem permanente****.' (grifo nosso).*

*4.36Conclui-se, portanto, que o aumento do tempo de duração do módulo, no entender da Equipe, contribuiria para melhoria no processo de aprendizagem dos alfabetizandos, propiciaria maior aproveitamento da qualificação dos alfabetizadores, bem como reduziria custos com a realização dos cursos de capacitação.*

*4.37Assim sendo, propõe-se que seja recomendado à SEF/MEC e ao FNDE/MEC que, juntamente com a AAPAS, promovam estudos no sentido de avaliar se a duração atual de 6 meses do módulo propicia:*

*a) o aproveitamento da capacitação do alfabetizador;*
*b) a aprendizagem do aluno;*
*c) a observância do princípio da economicidade.*

*4.38Essa avaliação objetiva aferir se o tempo de duração do módulo é suficiente para atender aos objetivos propostos pelo Programa, de forma que os resultados do estudo subsidiem, se for o caso, uma reavaliação do período definido para os respectivos módulos de alfabetização.*

*5. ASPECTOS OPERACIONAIS DO PROGRAMA*

***Designação de municípios a instituições de ensino superior***

*5.1.No Projeto Nacional, os municípios a serem atendidos são apresentados às instituições de ensino superior (IES) participantes do Programa, para que estas 'adotem' aqueles que estiverem com os maiores índices de analfabetismo, seguindo o ranking da AAPAS, baseado nos dados do IBGE. Municípios que apresentam taxas mais altas de analfabetismo têm precedência no atendimento.*

*5.2.Antes de se proceder a uma análise dessa sistemática de atendimento e para que se tenha uma real compreensão de como ela está sendo atualmente implementada, são apresentados os Quadros 5 e 6, que mostram os percentuais de atendimento das IES em relação aos municípios beneficiados pelo programa, respectivamente, na perspectiva das IES parceiras e dos municípios atendidos.*

***Quadro 4 - Instituições de Ensino Superior: atendimento de municípios em relação à unidade da federação onde está localizada a IES***

| UF DAS IES | MUNICÍPIOS NA MESMA UF DA IES | % | MUNICÍPIOS FORA DA UF DA IES | % | TOTAL DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELAS IES DA UF |
|---|---|---|---|---|---|
| AC | 16 | 100 | 0 | 0 | 16 |
| AL | 25 | 96 | 1 | 4 | 26 |
| AM | 14 | 100 | 0 | 0 | 14 |
| AP | 1 | 17 | 5 | 83 | 6 |
| BA | 175 | 70 | 74 | 30 | 249 |
| CE | 118 | 55 | 96 | 45 | 214 |
| DF | 0 | 0 | 28 | 100 | 28 |
| ES | 1 | 17 | 5 | 83 | 6 |
| GO | 44 | 56 | 34 | 44 | 78 |
| MA | 75 | 95 | 4 | 5 | 79 |
| MG | 15 | 16 | 77 | 84 | 92 |
| MS | 0 | 0 | 4 | 100 | 4 |
| MT | 2 | 10 | 19 | 90 | 21 |
| PA | 26 | 52 | 24 | 48 | 50 |
| PB | 106 | 76 | 34 | 34 | 140 |
| PE | 101 | 95 | 5 | 5 | 106 |
| PI | 102 | 100 | 0 | 0 | 102 |
| PR | 0 | 0 | 76 | 100 | 76 |
| RJ | 0 | 0 | 58 | 100 | 58 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| ***RN*** | ***61*** | ***87*** | ***9*** | ***13*** | ***70*** |
| ***RO*** | ***2*** | ***50*** | ***2*** | ***50*** | ***4*** |
| ***RR*** | ***2*** | ***67*** | ***1*** | ***33*** | ***3*** |
| *RS* | *0* | *0* | *71* | *100* | *71* |
| *SC* | *0* | *0* | *39* | *100* | *39* |
| ***SE*** | ***53*** | ***98*** | ***1*** | ***2*** | ***54*** |
| *SP* | *0* | *0* | *289* | *100* | *289* |
| ***TOTAL*** | ***939*** | ***48*** | ***956*** | ***52*** | ***1895*** |

***Fonte**: Dados da AAPAS.*

** UFs em negrito são aquelas que possuem municípios atendidos pelo Projeto Nacional. O Estado de Tocantins não está representado no quadro supra pois não possui nenhuma IES atuando no Projeto Nacional.*

***Quadro 5 - Municípios: atendimento pelas instituições de ensino superior parceiras, com relação à sede das IES***

| *UF* | *NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS NA UF* | *MUNICÍPIOS ATENDIDOS POR IES DE SUA PRÓPRIA UF* | *%* | *NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS POR IES DE OUTRA UF* | *%* |
|---|---|---|---|---|---|
| ***AC*** | ***21*** | ***16*** | ***76*** | ***5*** | ***24*** |
| ***AL*** | ***98*** | ***25*** | ***26*** | ***73*** | ***74*** |
| ***AM*** | ***46*** | ***14*** | ***30*** | ***32*** | ***70*** |
| ***AP*** | ***2*** | ***1*** | ***50*** | ***1*** | ***50*** |
| ***BA*** | ***300*** | ***175*** | ***58*** | ***125*** | ***42*** |
| ***CE*** | ***183*** | ***118*** | ***64*** | ***65*** | ***36*** |
| ***ES*** | ***11*** | ***1*** | ***9*** | ***10*** | ***91*** |
| ***GO*** | ***240*** | ***44*** | ***18*** | ***196*** | ***82*** |
| ***MA*** | ***131*** | ***75*** | ***57*** | ***56*** | ***43*** |
| ***MG*** | ***31*** | ***15*** | ***48*** | ***16*** | ***52*** |
| ***MT*** | ***2*** | ***2*** | ***100*** | ***0*** | ***0*** |
| ***PA*** | ***72*** | ***26*** | ***36*** | ***46*** | ***64*** |
| ***PB*** | ***203*** | ***26*** | ***13*** | ***177*** | ***87*** |
| ***PE*** | ***149*** | ***101*** | ***68*** | ***48*** | ***32*** |
| ***PI*** | ***181*** | ***102*** | ***56*** | ***79*** | ***44*** |
| ***RN*** | ***132*** | ***61*** | ***46*** | ***71*** | ***54*** |
| ***RO*** | ***4*** | ***2*** | ***50*** | ***2*** | ***50*** |
| ***RR*** | ***14*** | ***2*** | ***14*** | ***12*** | ***86*** |
| ***SE*** | ***54*** | ***53*** | ***98*** | ***1*** | ***2*** |
| ***TO*** | ***21*** | ***0*** | ***0*** | ***21*** | ***100*** |
| ***TOTAL*** | ***1895*** | ***859*** | ***45,8*** | ***1036*** | ***54,2*** |

***Fonte**: Dados da AAPAS.*

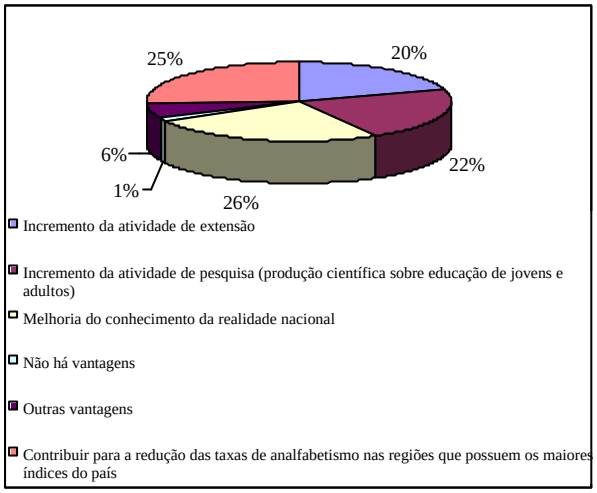
** Os Estados de MS, PR, RS, SC, SP e o Distrito Federal não estão representados no quadro supra pois <u>não</u> possuem municípios atendidos pelo Projeto Nacional.*

*5.3.A própria concepção do programa leva à designação de municípios a IES localizadas em outros estados, pois acredita-se na vantagem para as IES e para os municípios do intercâmbio de experiências, considerando que esse atores estão, em muitos casos, localizados em estados distintos. Além disso, deve-se levar em conta que, caso o Programa contasse apenas com atendimento por IES locais, a capacidade dessas instituições se esgotaria, restando um saldo de municípios a serem atendidos. Há que se analisar, entretanto, qual seria essa capacidade de atendimento das IES em relação aos municípios de seu próprio estado, raciocínio que será desenvolvido adiante.*

*5.4.Deve-se reconhecer, apesar dos problemas que a seguir serão analisados, que essa sistemática também apresenta seus benefícios. Aspectos relacionados a um maior conhecimento da realidade nacional, produção científica sobre EJA e contribuição para o combate ao analfabetismo nas regiões mais carentes do país são ganhos evidenciados pelas IES parceiras.*

*5.4.1O questionário respondido pelos coordenadores das IES evidenciou quais seriam essas vantagens (Gráfico 11).*

***Gráfico 11 - Vantagens para o Programa e para as instituições de ensino superior parceiras, considerando a sistemática de designação de municípios às IES de outros estados***




*5.5 Não obstante as citadas vantagens, o primeiro problema a ser verificado trata de como a sistemática atual prevê a designação de municípios às IES. No entendimento da Equipe de Auditoria, não há um critério transparente para a designação de um determinado município a uma IES. De acordo com os gestores da AAPAS, a preferência é que as IES atendam os municípios localizados em seu próprio estado e, somente depois de esgotado esse primeiro parâmetro, se faça a designação de municípios de outras unidades da federação em relação àquela onde está sediada a IES.*

*5.6Deve-se considerar, ainda, que as IES têm um limite de atendimento, sendo que a aceitação de um determinado município é feita de modo voluntário pelas instituições de ensino, partindo-se da indicação da localidade pela AAPAS. Esse é o procedimento usual, corroborado nas entrevistas com coordenadores das IES visitadas pela Equipe de Auditoria, quanto à indicação pela AAPAS dos municípios que cada IES deve atender. Pelo gráfico apresentado a seguir (Gráfico 12), verifica-se que 45% das IES informaram nos questionários que os municípios a serem atendidos foram indicados unilateralmente pela AAPAS, enquanto que a aceitação negociada entre IES e AAPAS se deu em apenas 26% dos casos. Ou seja, há pouca ou, em muitos casos, nenhuma possibilidade de a IES escolher os municípios que prefere atender.*

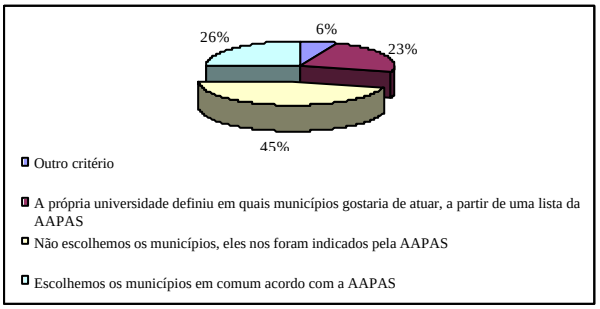



***Gráfico 12 - Modo de designação, pela AAPAS, de municípios às IES parceiras***

*5.7Essa observação é confirmada pelos números e percentuais apresentados no Quadro 5, mostrando que não há exatamente uma 'preferência' de atendimento por IES localizadas no mesmo estado onde estão os municípios a serem atendidos: 48% das IES estão localizadas na mesma UF do município atendido e 52% estão localizadas em outro estado. Conclui-se que, não obstante os gestores informarem que a preferência de designação se dá localmente (IES locais atendendo municípios de seu próprio estado), os dados apresentados no Quadro 5 mostram que essa preferência não existe, já que há um equilíbrio entre atendimento por IES do mesmo estado do município e de fora dele.*

*5.7.1O Quadro 6 apenas reforça esse raciocínio, mostrando que, em termos dos estados abrangidos pelo Projeto Nacional, 54,2% dos municípios atendidos pelo programa contam com IES parceiras localizadas em outras unidades da federação.*

*5.8A distância geográfica da sede da IES em relação ao município pode ser considerada, também, uma dificuldade para o atendimento aos municípios, embora não seja um problema encontrado pela maioria das IES parceiras. Para 44% das IES pesquisadas, as dificuldades encontradas no atendimento a municípios localizados em outros estados comprometem o acompanhamento e a supervisão dos alfabetizadores, enquanto 56% não consideram prejudicial ao programa as possíveis dificuldades encontradas ou mesmo não visualizam qualquer dificuldade nesse atendimento a municípios de outros estados.*

*5.9Os possíveis ganhos em termos de conhecimento da realidade nacional, produção de trabalhos de pesquisa, entre outros evidenciados pelo executor do programa (AAPAS), poderiam ser alcançados em conjunto com uma política que priorizasse os princípios da economicidade e eficiência, pois a designação de municípios poderia ser feita de dois modos (o primeiro modo complementando o segundo), as IES de um determinado estado atenderiam, em princípio, somente a municípios de seu próprio estado, sendo que:*

*a) no caso de haver municípios a ser atendidos e não havendo IES do próprio estado disponível para atender a esses municípios, seria designada uma IES de outro estado;*

*b) no caso de haver IES num determinado estado em condições de atender municípios e não havendo mais municípios a serem atendidos no estado, a IES passaria a atender municípios localizados em outra UF.*

*5.10Como os procedimentos sugeridos no item anterior não vêm ocorrendo atualmente no Programa, a principal conseqüência da sistemática de designação de municípios às instituições de ensino superior é percebida em termos dos dispêndios de recursos financeiros, especialmente pelos gastos com deslocamentos aéreos, realizados em dois momentos distintos:*

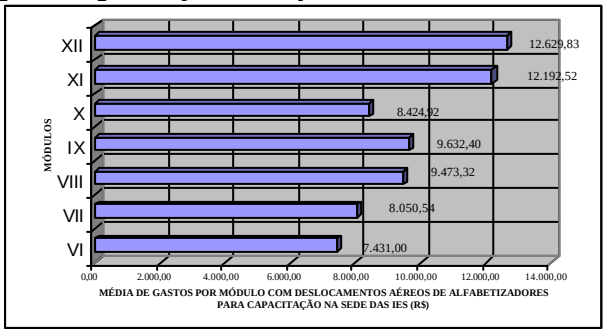
*a) capacitação dos alfabetizadores e Coordenadores Locais na sede das IES, realizada duas vezes ao ano, no início de cada módulo;*

*b) visitas precursoras e de acompanhamento mensal dos coordenadores das IES aos municípios adotados, sendo este último tipo realizada 5 (cinco) vezes durante cada módulo;*

*5.11Deve-se, portanto, visualizar essa sistemática em termos de economicidade e eficiência dos procedimentos que a concretizam, especialmente com relação a custos dos deslocamentos aéreos envolvidos.*

*5.11.1Quanto aos gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores à sede das IES, o valor verificado médio por município, por módulo, foi de* ***R$ 9.690,65****, tendo sido considerados os módulos VI a XII (Gráfico 13).*

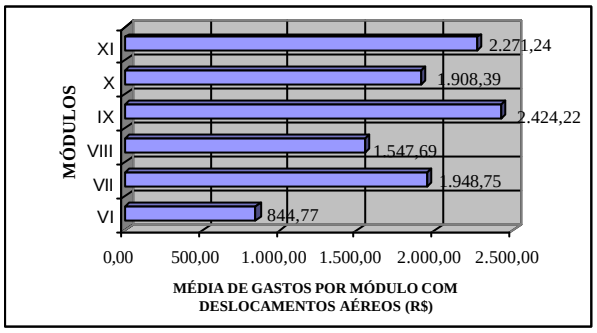
***Gráfico 13 - Média de gastos por município, em cada módulo, com deslocamentos aéreos para capacitação de alfabetizadores dos municípios na sede das IES (Projeto Nacional)***




***Fonte****: Dados da AAPAS*

*5.11.2Quanto às visitas mensais das IES aos municípios, verificou-se a média de aproximadamente* ***R$ 1.824,18*** *por município atendido, por módulo, com gastos feitos com deslocamentos aéreos, dos módulos VI a XI (Gráfico 14), sendo que a esse custo deve ser acrescentado o dispêndio com deslocamentos terrestres/fluviais desses coordenadores – acesso da capital até o município -, calculado, em média, por município atendido, em R$ 378,49 por módulo, considerados os módulos VI a XI (Gráfico 15). O custo terrestre/fluvial existe de modo indistinto para uma IES localizada no próprio estado onde está o município atendido ou para uma IES de outro estado, sendo que o custo com deslocamentos aéreos só existe quando a IES está localizada em outro estado.*

***Gráfico 14 - Média de gastos por município atendido, por módulo, com deslocamentos aéreos para visitas de avaliação dos coordenadores das IES aos municípios (Projeto Nacional)***




***Fonte:*** *Dados da AAPAS*

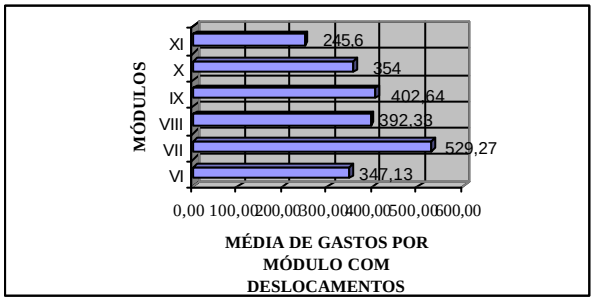



***Gráfico 15 - Média de gastos por município atendido, por módulo, com deslocamentos terrestres/fluviais para visitas de avaliação dos coordenadores das IES aos municípios (Projeto Nacional)***

***Fonte****: Dados da AAPAS*

*5.12Os gráficos e cálculo de médias apresentados mostram a necessidade de ser investigada a adequação da atual sistemática de designação de municípios aos princípios da economicidade e eficiência, especialmente pelos custos envolvidos com deslocamentos aéreos, com relação a uma nova sistemática que possa diminuir os dispêndios ora evidenciados.*

*5.13Vale observar que problemas com gastos relativos a deslocamentos aéreos foram identificados em Relatórios de Inspeção do FNDE sobre a regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos à AAPAS por meio de convênios. No Relatório de Inspeção FNDE n° 30/2001, por exemplo, foi registrado pela equipe de inspeção a existência de pagamentos indevidos de despesas aéreas que não faziam parte do convênio sendo analisado (Convênio 95.625/2000), no montante de R$ 240.934,01. Além disso, a fiscalização do FNDE observou que as relações/faturas apresentadas pelas empresas aéreas como comprovação de despesas referentes a passagens aéreas ou terrestres foram informadas pelo valor global, sem especificar a quantidade de passagens a que se referiam.*

*5.13.1Na conclusão do citado relatório de inspeção, o FNDE recomendou à AAPAS que tomasse medidas para evitar a ocorrência dessas impropriedades.*

*5.13.2Cabe observar que, em atenção às recomendações referentes ao Relatório de Inspeção nº 30 (Convênio nº 95.625/2000), a AAPAS apresentou as devidas justificativas ao FNDE, por meio do OFÍCIO CS/AAPAS/SUPEXEC/Nº 1268/01, de 04/06/2001, que acatou as alegações, conforme consta no PARECER Nº 142/2001 – FNDE/AUDIT/DICIN.*

*5.14O executor do programa (AAPAS) não procedeu, até o momento, a nenhum estudo formal (disponível em meio impresso), que pudesse evidenciar possíveis ganhos em termos de economicidade e eficiência, com relação aos gastos da capacitação dos alfabetizadores em outras unidades da federação e visitas mensais dos coordenadores das IES, até mesmo pelo fato de acreditar que a atual sistemática é vantajosa. De qualquer modo, deve ser enfatizado que a falta de parâmetros que indiquem qual sistemática seria mais vantajosa – atendimento por IES locais versus IES de outros estados – leva à necessidade de que sejam desenvolvidos tais estudos, até mesmo pelo fato de que não há, conforme evidenciado anteriormente (Quadros 5 e 6), na realidade, uma preferência por atendimento dos municípios por instituições de ensino locais.*

*5.15A recomendação que se considera cabível deve ser direcionada ao FNDE, para que, juntamente com a AAPAS, promova estudos comparativos que possam evidenciar possíveis economias (financeiras) com a diminuição de gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores para capacitação em estados distintos daqueles onde estão seus respectivos municípios, bem como deslocamentos aéreos de coordenadores das IES nas visitas mensais aos municípios, considerando uma sistemática diferente da que é atualmente empregada no Programa.*

*5.15.1Caso esses estudos mostrem que há possibilidade de se designar, preferencialmente, municípios a IES localizadas no mesmo estado, entende-se que o executor do programa possa adotá-la gradativamente, sem que se ocasione prejuízos aos trabalhos atualmente em desenvolvimento pelas IES com seus respectivos municípios já designados.*

*5.16Para que o atendimento de municípios por IES locais passe a ser a prática preponderante no Programa, entende-se pertinente recomendar ao FNDE que faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com a AAPAS a observância do estabelecimento de critérios transparentes para designação de municípios às instituições de ensino superior, passando a priorizar o atendimento a municípios localizados no mesmo estado onde se encontra a IES, caso a instituição de ensino tenha condições de prestar o atendimento, considerando sua capacidade operacional, em comum acordo entre esse parceiro e a AAPAS, desde que esse tipo de sistemática se mostre como a alternativa mais viável em termos de economia e eficiência.*

***Infra-estrutura das salas de aula utilizadas no Programa***

*5.17Para implantar o Programa os municípios firmam com a AAPAS Termo de Adesão, por tempo indeterminado, no qual constam as obrigações das partes. Dentre essas obrigações estão aquelas que se referem à infra-estrutura mínima que o município deve oferecer para o regular funcionamento do curso de alfabetização, quais sejam:*

*a) indicar os locais onde serão realizados os cursos, garantindo as condições mínimas de funcionamento;*

*b) salas de aula com carteiras escolares, quadro negro, iluminação (por energia ou lampiões à gás ou similares), e os materiais (diário de classe, apagador de giz, papel ofício, e demais itens necessários ao desenvolvimento do módulo de alfabetização);*

*c) merendeiras e auxiliares, bem como os equipamentos e utensílios necessários ao preparo e fornecimento da merenda, nos locais indicados para as salas de aula;*

*d) transporte do alfabetizador, na hipótese do mesmo residir na zona urbana e atuar na zona rural;*

*e) garantir as condições para o trabalho do Coordenador Municipal.*

*5.18Em entrevista com os secretários de educação dos municípios visitados (Vargem Grande, Rosário, Miranda do Norte no Maranhão e Maranguape, Paramoti e Aquiraz, no Ceará) constatou-se que os mesmos não conheciam o termo de adesão firmado entre o município e a AAPAS, com exceção da Secretária de Educação do município de Vargem Grande, no Maranhão. Tal desconhecimento pode estar relacionado com o tempo decorrido da assinatura do termo até a presente data. Há casos em que o termo foi firmado em 1998, há quatro anos. Neste período já houve posse de novo prefeito e substituição de toda a equipe de governo. Esses fatos podem explicar a causa do desconhecimento do termo pela equipe de governo municipal. Daí porque o termo de adesão não vir sendo observado, especialmente em relação à infra-estrutura de salas de aula, como será tratado a seguir.*

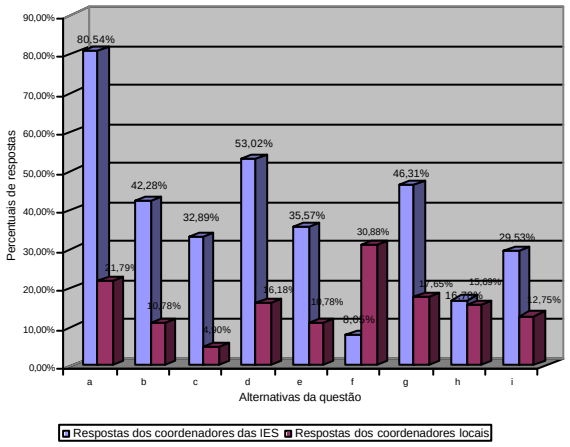
*5.19Cabe observar, ainda, com relação à infra-estrutura mínima que deve ser oferecida pelos municípios, que durante as visitas* ***in loco*** *os Coordenadores Locais e os alfabetizadores*

*registraram a falta de merenda, fruto do atraso da remessa dos recursos pela AAPAS às prefeituras; comentaram também a inexistência de merendeiras para preparar a merenda para os alfabetizandos, em especial nas escolas que não têm aulas regulares no horário noturno. No caso das salas de aula que funcionam isoladas da estrutura do ensino regular não há cozinha, as instalações sanitárias são inadequadas e a iluminação é precária por falta de luz elétrica, suprida por meios menos eficientes como informaram os mesmos Coordenadores Locais e os alfabetizadores.*

*5.20Consultados por questionários, 92,66% dos Coordenadores Locais informaram que as salas são boas ou ótimas. Para esta mesma consulta, 73,11% dos coordenadores das IES concordaram com a maioria dos Coordenadores Locais. Mas consultados acerca dos problemas mais comuns encontrados nas salas de aula de seu município (ou dos municípios atendidos por sua universidade) os Coordenadores Locais divergiram muito dos coordenadores das IES, apesar das opções terem sido as mesmas, como transcrevemos: a) iluminação insuficiente; b) salas pequenas para a quantidade de alunos; c) salas improvisadas, em condições precárias/inadequadas d) número insuficiente de carteiras ou carteiras sem condições de uso; e) falta de quadro negro (quadro de giz) ou quadro-negro (quadro de giz) existente sem condições de uso; f) Instalações sanitárias inadequadas; g) cozinha inexistente ou sem condições de uso para preparação da merenda; h) outros problemas; i) não há problemas.*

*5.21O gráfico a seguir (Gráfico 16) indica o índice de respostas e evidencia que as respostas dos Coordenadores Locais minimizam os problemas enquanto os coordenadores das IES os potencializam. A equipe relaciona estas variações às diferentes realidades vividas por cada um dos atores aqui envolvidos:*

***Gráfico 16 - Problemas mais comuns encontrados nas salas de aula dos municípios atendidos pelo Programa***




*5.22A Figura 6, a seguir, ilustra a situação de muitas salas de aula do Programa Alfabetização instaladas na zona rural dos municípios. No caso, a sala está instalada no interior do município de Rosário-MA. Essa sala não tem nenhum tipo de iluminação, por isso as aulas são ministradas pouco antes do cair da tarde, além disso também não dispõe de instalação sanitária, tampouco cozinha. O centro comunitário, construído com recursos próprios da comunidade, é um exemplo da vontade de aprender dos adultos e das crianças.*

***Figura 6 - Sala de aula na zona rural do Município de Rosário - MA***

*5.23O Gráfico 16, apresentado anteriormente, evidencia o problema da iluminação insuficiente. Esse problema, acrescido da deficiência visual dos alunos, principalmente em decorrência da idade avançada, agrava a dificuldade de aprendizagem dos alunos. Entre 50% e 55% dos alunos tem mais de 30 anos. Apesar do Programa Alfabetização ter instituído o Projeto Ver, com o objetivo de fornecer óculos para os alunos com deficiência visual, como descrito a seguir, a demanda não tem sido atendida adequadamente.*

*5.24O Programa Alfabetização Solidária instituiu o Projeto Ver, cujo objetivo é atendimento oftalmológico aos portadores de necessidade de correção visual, visando reduzir índice de evasão dos alfabetizandos por esta causa, que, segundo dados da AAPAS, chega a 17,5%.*

*5.25O Projeto atende aos alunos do Programa e da EJA nos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No entanto não existe dotação específica de recursos do convênio com o FNDE para viabilizar este projeto. A aquisição dos óculos se torna possível com a otimização dos recursos do convênio recebidos pela Associação.*

*5.26Os municípios devem verificar a possibilidade de providenciar as consultas até mesmo com o apoio das IES parceiras. As receitas são enviadas à AAPAS que providencia e remete os óculos para os alunos em seus respectivos municípios.*

*5.27Durante a visita da equipe aos municípios objeto dos estudos de caso ouviu-se diversos relatos acerca da deficiência visual dos alunos e da dificuldade em obter os óculos através do Projeto Ver. A Equipe de Auditoria do FNDE obteve os mesmos indícios que esta Equipe, descrita em seu relatório de acompanhamento do convênio com a AAPAS, de fevereiro de 2002, oportunidade em que registrou com propriedade o que se segue: 'Quanto ao Projeto Ver parece-nos que sua implementação sofre problemas por falta de acompanhamento sistemático das fases: diagnóstico – consulta – confecção dos óculos – revisão dos óculos – e distribuição. (...) Se o aluno não tem suas faculdades visuais perfeitas, todo o processo de aprendizagem estará comprometido. A evasão será inevitável...'*

***Figura 7 - Alunos de Igarapé-Miri - PA atendidos pelo Projeto VER***

*5.28O Programa Nacional de Saúde do Escolar - PNSE desenvolve as campanhas 'Olho no Olho' e 'Quem Ouve Bem Aprende Melhor', destinadas a identificar e tratar alunos do ensino fundamental com deficiência auditiva e visual. Estas campanhas são custeadas com recursos do FNDE, mediante convênios. O FNDE poderia também custear, a exemplo do que é feito no PNSE, a identificação e o tratamento dos Jovens e Adultos, alunos da EJA, com deficiência visual. Tal iniciativa resultaria na redução da evasão.*

*5.29Assim, é pertinente recomendar ao FNDE que:*

*a) faça constar dos termos do convênio que vierem a ser firmados com a AAPAS, a observância do seguinte aspecto: providenciar a assinatura de novo termo de adesão com a prefeitura municipal, ou de termo de aditivo ao existente, no caso de alternância do Chefe do Poder Executivo Municipal, por ocasião das eleições municipais regulares: e*

*b) que promova estudos com vistas a implementar no âmbito do Programa Educação de Jovens e Adultos, especialmente na Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos, ação semelhante ao Programa Nacional Saúde do Escolar, com o objetivo de identificar e tratar deficiências visual e auditiva, haja vista o elevado percentual de evasão das salas de alfabetização decorrente de problemas visuais.*

***Transferência de recursos para pagamento de bolsas***

*5.30A transferência dos recursos utilizados para o pagamento das bolsas aos alfabetizadores (R$120,00), monitores pedagógicos (R$120,00) e Coordenadores Locais (R$200,00) dos municípios atendidos pelo Programa é feita mensalmente por intermédio de depósito na conta-corrente do Coordenador Local, que fica encarregado de pagar os demais. Após efetuar o pagamento, o Coordenador Local recolhe os respectivos recibos, que servirão como comprovação da aplicação dos recursos por ele recebidos, e os encaminha à AAPAS, a título de prestação de contas.*

*5.31O mesmo procedimento é adotado em relação às Instituições de Ensino Superior parceiras: o gestor administrativo da IES (pessoa responsável pela prestação de contas) recebe em sua conta-corrente os recursos destinados às bolsas dos coordenadores pedagógicos e setoriais (R$ 300,00), efetua o pagamento dessas bolsas, recolhe os recibos e os encaminha à AAPAS.*

*5.32No entanto, ficou evidenciado, nos estudos de caso, que o pagamento dessas bolsas freqüentemente atrasa. Nos 15 municípios visitados, todos os entrevistados, como Coordenadores Locais, alfabetizadores, monitores pedagógicos e coordenadores das IES, se ressentiram quanto ao fato de não estarem recebendo suas bolsas - cujo valor também foi objeto de reclamação - em dia. Houve casos, como por exemplo em Igarapé-Miri e em Mojú, ambos no Pará, em que as bolsas referentes ao módulo anterior (1º semestre de 2002), já concluído, ainda não haviam sido pagas. Essa demora no pagamento, como pôde ser constatado, gera um elevado grau de insatisfação e um certo descrédito em relação ao Programa, pois, além de a bolsa ter um valor muito baixo, ela ainda é paga com atraso médio de aproximadamente 5 meses. O Quadro 7 a seguir ilustra, com base nas respostas obtidas dos questionários, o tempo médio de atraso no pagamento das bolsas aos principais atores do Programa:*

***Quadro 6 - Tempo médio de atraso no pagamento das bolsas no Projeto Nacional***

| *Atores* | *Tempo médio de atraso no pagamento das bolsas (em meses)* |
|---|---|
| *Alfabetizadores* | *4,3* |
| *Coordenadores Locais* | *4,6* |
| *Monitores Pedagógicos* | *4,5* |
| *Coordenadores das IES* | *5,9* |

***Fonte**: Questionários para Coordenadores Municipais e das IES*

*5.33Baseado, ainda, nas informações retiradas dos questionários, constatou-se que 92,31% dos Coordenadores Locais; 93,12% dos monitores pedagógicos; 91,84% dos alfabetizadores e 94,33% dos coordenadores das IES estavam recebendo suas bolsas com atraso.*

*5.34Já os dados remetidos pela AAPAS mostraram que, além do atraso referente àquelas parcelas já pagas, há, ainda, um grande número de bolsas que deixaram de ser recebidas pelos Coordenadores Municipais, monitores pedagógicos e alfabetizadores (Projeto Nacional), como se segue (Tabelas 2 e 3).*

***Tabela 2 - Percentual de bolsas não pagas no Projeto Nacional***

| *ANO* | *Total de bolsas devidas* | *Quantidade de bolsas não pagas* | *Percentual de bolsas não pagas* |
|---|---|---|---|
| *1999* | *5.290* | *134* | *3%* |

| | | | |
|---|---|---|---|
| *2000* | *12.400* | *1.514* | *12%* |
| *2001* | *15.155* | *2.989* | *20%* |
| *2002* | *1.230* | *444* | *36%* |

***Fonte**: Dados da AAPAS.*

*5.35Com relação aos coordenadores das IES no Projeto Nacional, o cenário é o seguinte:*

***Tabela 3 - Percentual de bolsas não pagas no Projeto Nacional***

| *ANO* | *Total de bolsas devidas* | *Quantidade de bolsas não pagas* | *Percentual de bolsas não pagas* |
|---|---|---|---|
| *1999* | *4.475* | *2.340* | *52%* |
| *2000* | *10.575* | *4.855* | *46%* |
| *2001* | *19.840* | *10.056* | *51%* |
| *2002* | *15.195* | *8.894* | *59%* |

***Fonte**: Dados da AAPAS*

*5.36Nesse mesmo sentido, o Relatório de Acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária, produzido pelo FNDE em fevereiro de 2002, constatou atraso no pagamento das bolsas aos alfabetizadores e Coordenadores Locais em 88% dos 108 municípios visitados pelos técnicos da Autarquia em 2001.*

*5.37A principal alegação da executora do Programa (AAPAS) para justificar o atraso no pagamento das bolsas foi que as prestações de contas enviadas pelos Coordenadores Locais e das IES normalmente apresentam alguma falha ou pendência, tal como a falta de apresentação de recibos, ou até mesmo deixam de ser encaminhadas tempestivamente.*

*5.38Por outro lado, nos estudos de caso, verificou-se que os coordenadores, tanto os locais como os das IES, manifestaram-se no sentido de responsabilizar a AAPAS quanto aos problemas relativos às prestações de contas. Muitas reclamações foram registradas no tocante à desorganização interna da AAPAS, principalmente no que tange ao recebimento e guarda dos documentos encaminhados à Associação. Em município do Pará visitado pela Equipe de Auditoria, por exemplo, uma coordenadora local afirmou que, mesmo com a comprovação por AR (aviso de recebimento) de que os documentos exigidos pela AAPAS haviam sido a ela encaminhados, seu município constava com prestação de contas pendente no sistema informatizado da Associação.*

*5.39Esse problema só foi resolvido quando um consultor da AAPAS, ao visitar o município, constatou a veracidade das informações prestadas pela coordenadora local. Já em município do Ceará visitado pela Equipe de Auditoria, uma coordenadora local, ao ser questionada quanto ao atraso no pagamento das bolsas, deu o seguinte depoimento: 'Deste módulo (2º semestre de 2002), nós não recebemos ainda nenhuma bolsa. O módulo anterior está OK. No módulo anterior teve atraso devido à perda do recibo de devolução de recursos, pois, como não tínhamos as 15 salas, nós devolvíamos os recursos que não eram utilizados. Só que eu não sei como, eles (a AAPAS) perderam o recibo do depósito da devolução e ficaram me cobrando, falando que eu não tinha enviado, porém eu tinha uma cópia autenticada, só que eles não queriam aceitar, eles queriam uma microfilmagem do banco. No final, o gerente do banco teve que falar com o consultor para ele receber o recibo autenticado. E isto levou aproximadamente dois meses'.*

*5.40Outro fator de descontentamento por parte dos coordenadores entrevistados e que dificulta sobremaneira a agilização da solução dos problemas referentes à prestação de contas diz respeito à comunicação com a AAPAS. Eles reclamaram da dificuldade de completar a ligação telefônica e também quanto ao fato de os consultores (pessoas responsáveis por orientar e esclarecer as dúvidas quanto às prestações de contas) serem trocados de 6 em 6 meses. De acordo, ainda, com os entrevistados, essa rotatividade dos consultores prejudica o andamento da solução das pendências, pois a cada contato que é feito com a AAPAS, o Coordenador Local ou da IES tem que explicar novamente qual o seu problema e, muitas das vezes, o novo consultor, por não ter acompanhado a situação desde o início, não sabe das providências anteriormente tomadas e dá um outro encaminhamento ao fato ou fornece uma informação divergente da anterior, atrasando ainda mais a solução da questão.*

*5.41Essa deficiência de comunicação com a AAPAS foi relatada, também, no item 11 das Considerações e Recomendações constantes do Relatório produzido pelo FNDE em fevereiro de 2002 (Relatório de Acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária), o qual é transcrito a seguir: 'um aspecto mencionado por 74% dos municípios visitados é a dificuldade de comunicação telefônica com a sede do Programa em Brasília, particularmente com o '0800'. Se estamos desenvolvendo uma ação de parceria, essa dificuldade é muito comprometedora. De acordo com*

*material de divulgação da AAPAS verificamos que a Brasil Telecom disponibilizou o uso gratuito de 38 linhas telefônicas visando o encurtamento de distâncias entre a Coordenação Nacional e os 1.578 municípios atendidos em 21 estados. A alegação é que o telefone chamado não atende, quando atende a pessoa responsável não sabe prestar a informação requerida. Uma ação de otimização deverá ser providenciada'.*

*5.42Todas as dificuldades anteriormente relatadas influenciam diretamente a questão do repasse de recursos para pagamento das bolsas aos alfabetizadores, monitores, Coordenadores Locais e das IES, dado que a omissão na prestação de contas ou sua incorreção acarretam a interrupção desse pagamento, o que, em última análise, acaba prejudicando o desempenho do Programa. Tal prejuízo se traduz na falta de motivação por parte dos atores envolvidos diretamente na execução do Programa, comprometendo, por vezes, o atingimento dos objetivos do PAS, e no descrédito do Programa junto a seus parceiros.*

*5.43Todavia, convém registrar que a AAPAS, com o objetivo de evitar a reincidência dos problemas ora relatados, em relação ao pagamento das bolsas, está gradativamente implementando outra sistemática de repasse de recursos para esse pagamento. A alternativa adotada foi transferir, por intermédio de convênio, os recursos relativos às bolsas para a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, que passará a ser a responsável pelo pagamento das bolsas aos alfabetizadores, monitores pedagógicos, Coordenadores Locais e coordenadores das IES, os quais, por meio da apresentação de seu CPF ou outro documento de identificação, poderão sacar o valor correspondente à sua bolsa. A prestação de contas ficará a cargo dos Correios e será feita eletronicamente, não obstante o encaminhamento, pelos Correios, dos recibos assinados pelos beneficiários das bolsas. Assim que o beneficiário sacar o valor correspondente à sua bolsa, essa informação será enviada on-line para o sistema informatizado da AAPAS. Esse sistema de pagamento de bolsas via Correios, segundo a Associação, já está funcionando em aproximadamente 500 municípios e estima-se que, com exceção de cerca de 200 municípios nos quais não há estrutura dos Correios, todos os demais atendidos pelo Programa passarão a contar com essa nova sistemática de pagamento de bolsas.*

*5.44Há que se evidenciar que a Gestora do Programa (AAPAS), tem envidado esforços no sentido de melhorar sua estrutura administrativa – com iniciativas como a digitalização de documentos, a implantação do Sistema SIP - Sistema de Informações e Pagamentos, a criação do* ***call-center*** *e o pagamento descentralizado por meio dos Correios, como mencionado. No entanto, ainda apresenta deficiências quanto ao tratamento das prestações de contas encaminhadas pelos municípios. Especial atenção deve ser dada - de modo contínuo, não obstante os procedimentos citados anteriormente - à comunicação com os parceiros, bem como à guarda e tramitação interna de documentos.*

*5.45Cabe ressaltar, ainda, que durante a aplicação do questionário na Universidade de São Paulo – USP, foi levado ao conhecimento dessa Equipe que uma das coordenadoras de grupo do Programa, Srª Zélia Brito de Souza, não repassou o pagamento da bolsa aos alfabetizadores da cidade de Guarulhos – SP, bem como não comprovou a totalidade da aplicação dos valores recebidos destinados à compra de merenda escolar.*

*5.46De acordo com as informações constantes do Ofício NEA 177/FE/27/09/2001 (Apêndice XII), as quais foram prestadas pela Coordenadora Científica do NEA/FEUSP, a Srª Zélia Brito recebeu os seguintes valores, os quais foram creditados em sua conta-corrente (Quadro 8):*

***Quadro 7 - Demonstrativo dos Valores Pagos pelo Programa à Srª Zélia Brito***

| Tipo de Bolsa | Data do Pagamento | Valores Recebido (R$) | Valor Pendentes de Prestação de Contas (R$) |
|---|---|---|---|
| Bolsa Grupo | 03/10/2000 | 2.500,00 | 200,00 |
| Bolsa Grupo | 03/01/2001 | 2.300,00 | 2.300,00 |
| Bolsa Lanche | 03/10/2000 | 2.600,00 | 1.200,00 |
| Bolsa Lanche | 03/10/2000 | 2.500,00 | 2.600,00 |

***Fonte****: Ofício NEA 177/FE/27/09/2001 (Apêndice XII)*

*5.47Segundo o quadro acima, verifica-se que a responsável não comprovou o repasse dos valores recebidos destinados ao pagamento da bolsa aos alfabetizadores da cidade de Guarulhos – SP e nem a aplicação da totalidade das verbas destinadas a compra de merenda escolar para os alunos, no total de R$ 6.300,00 (seis mil e trezentos reais), em valores originais.*

*5.48De acordo com as informações constantes do oficio acima comentado, a responsável*

*sempre informava à Universidade que as referidas contas tinham sido encaminhadas para Brasília. Devido aos atrasos no recebimento das bolsas ser comum no Programa Alfabetização Solidária, a Coordenação do NEA/FEUSP não percebeu o ocorrido, somente tendo ciência deste após recebimento dos depósitos efetuados pela Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS e com isso, verificado que o dinheiro havia sido, efetivamente, depositado na conta da responsável, não havendo, portanto, razão aparente para que os alfabetizadores não fossem pagos.*

*5.49Por fim, a Coordenadora Científica do NEA/FEUSP informa, ainda, que a responsável ocupa cargo administrativo na Secretaria do Orçamento Participativo da Prefeitura de Guarulhos – SP e encontra-se, atualmente, em gozo de licença-gestante, não tendo sido possível localizá-la em casa.*

*5.50Oportuno esclarecer que os recursos repassados pela AAPAS para atender o Projeto Grandes Centros Urbanos, conforme mencionado no subitem 1.11.1 deste relatório, são oriundos parte da Campanha 'Adote um Aluno' e parte do FNDE.*

*5.51Essa constatação corrobora o entendimento da equipe de que a AAPAS precisa adotar mecanismos que coibam a ocorrência de subtrações semelhantes.*

*5.52Assim, cabe:*

*a) recomendar ao FNDE que, juntamente com a AAPAS, adote providências no sentido de priorizar o pagamento das bolsas referentes aos módulos já encerrados e crie meios para resolver, com maior agilidade, as pendências relacionadas às prestações de contas, com vistas a reduzir o tempo médio de demora no pagamento das bolsas, enquanto não vigorar a nova sistemática de repasse, aos Correios, dos recursos relativos às bolsas; e*

*b) determinar ao FNDE que verifique junto à AAPAS as providências por ela adotadas para receber os recursos extraviados e, se for o caso, instaure tomada de contas especial simplificada, com vistas a ressarcir os recursos indevidamente apropriados pela Srª. Zélia Brito de Souza, Coordenadora de Grupo do Programa Alfabetização Solidária na cidade de Guarulhos, Estado de São Paulo, no valor original de R$ 6.300,00 (seis mil e trezentos reais) – ou de quantia que corresponda ao repasse público de recursos -, o qual deverá ser devidamente atualizado, decorrente da não-aplicação dos recursos creditados em sua conta corrente particular no pagamento de alfabetizadores e na compra de merenda escolar.*

*5.53Além disso, tendo em vista as conseqüências que poderão advir da implementação dessa nova sistemática, cabe determinar à 6ª Secex que por ocasião do monitoramento verifique os resultados obtidos com a adoção dessas medidas.*

***Transferência de recursos para pagamento de merenda/lanche***

*5.54A transferência dos recursos para aquisição de merenda/lanche a ser distribuída aos alfabetizandos durante o módulo é feita diretamente à conta da Prefeitura, no caso do Projeto Nacional (merenda), ou à conta do Coordenador de Grupo, no caso do Projeto Grandes Centros Urbanos (lanche). Em se tratando de municípios, ou a Prefeitura efetua a compra e distribui a merenda diretamente às salas de aula, ou repassa os recursos para o Coordenador Local providenciar sua aquisição e distribuição aos alunos.*

*5.55Assim como detectado no tocante às bolsas, os recursos para merenda/lanche também sofrem atrasos no seu repasse, conforme observado nos estudos de caso. Da análise das respostas obtidas por meio dos questionários enviados aos Coordenadores Locais, constatou-se que 74,75% dos municípios não estavam recebendo os recursos para merenda em dia. Com base nessas mesmas informações, calculou-se um tempo médio de demora na transferência, às prefeituras, dos recursos para merenda de 4,6 meses.*

*5.56Tal qual ocorrido com as bolsas, há, ainda, uma quantidade significativa de parcelas relativas à merenda que não foram pagas pela AAPAS, como se pode depreender do quadro a seguir, elaborado a partir de informações concedidas pela própria Associação:*

***Tabela 4 - Percentual de parcelas da merenda não pagas***

| Discriminação | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|
| Total de parcelas devidas | 8.455 | 10.785 | 10.655 | 6.715 |
| Parcelas pagas | 4.438 | 7.513 | 6.258 | 3.808 |
| Parcelas não pagas | 4.017 | 3.272 | 4.397 | 2.907 |
| Percentual de parcelas não pagas | 48% | 30% | 41% | 43% |

***Fonte**: Dados da AAPAS.*

*5.57O Relatório de Acompanhamento do PAS, produzido pelo FNDE, por sua vez, reforça essa constatação, trazendo como informação adicional e relevante o fato de que, em 72% dos 108 municípios visitados pelos técnicos da Autarquia em 2001, ocorreram atrasos no repasse dos recursos para aquisição da merenda, ocasionando evasão escolar em 46% dos casos. De acordo com o Relatório, esse percentual de evasão só não foi maior porque em alguns municípios a Prefeitura local disponibilizou recursos financeiros ou sobras da merenda do ensino fundamental para os alunos do Programa. Cabe registrar, ainda, que a própria AAPAS, no seu sistema Coleta de Dados, item II – causas de evasão –, aponta, entre outras, o atraso no lanche/merenda como sendo uma das possíveis causas de evasão dos alunos do Programa.*

*5.58De fato, a equipe se deparou, nos estudos de caso, com municípios (Flexeiras/AL e Messia/AL) que haviam adiantado os recursos para aquisição da merenda, na esperança de serem ressarcidos pelo Programa, e até mesmo com municípios, como Barcarena/PA, que haviam se endividado junto ao comércio local com o intuito de garantir o fornecimento da merenda aos participantes do PAS, para que eles não deixassem de freqüentar as aulas. A coordenadora local desse último município afirmou, entretanto, que até o ano de 2001 os recursos para merenda eram enviados tempestivamente, porém, a partir de dezembro daquele ano, não houve mais liberação dos recursos pela AAPAS, o que desmotivou bastante os alunos a continuarem estudando.*

*5.59Essa desmotivação é decorrente, principalmente, do fato de que, usualmente, esses alunos são trabalhadores rurais (segundo a AAPAS, aproximadamente 70% dos beneficiários do PAS estão localizados nas zonas rurais das regiões Norte e Nordeste do país) que passam o dia inteiro trabalhando e à noite vão direto para as classes de alfabetização, sem se alimentar. Sem a oferta da merenda, esses trabalhadores acabam deixando de freqüentar as aulas, pois soma-se ao cansaço, a fome.*

*5.60Ainda que não se possa estabelecer uma relação direta entre alimentação e rendimento escolar, é notório que o indivíduo mal alimentado tem seu desempenho intelectual comprometido. Tanto é que o governo federal possui um programa – Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE) – cujo objetivo é suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos com propósito de contribuir para a **melhoria do desempenho escolar e para a redução da evasão**, entre outros.*

*5.61Ao se conceber a merenda apenas como um elemento motivador do Programa, conforme alegação da AAPAS, não se pode ignorar sua importância para a consecução dos objetivos do PAS. Considerando que o público-alvo atingido é constituído por pessoas que são, na sua maioria, trabalhadores rurais de baixa renda, os quais chegam às salas de aula cansados e com fome, a merenda passa a ser mais do que motivação, é condição para que se mantenha os alunos em sala de aula e para que eles efetivamente tenham um bom desempenho.*

*5.62Ante todas as implicações decorrentes do atraso no repasse dos recursos para merenda, não resta dúvida de que este é um ponto a ser melhorado pelo Programa. A justificativa apresentada pela AAPAS para essa demora no repasse dos recursos concernentes à merenda, tal como exposto no tocante às bolsas, foi a ocorrência de problemas com as prestações de contas encaminhadas pelos municípios, além de eventuais atrasos na liberação dos recursos concedidos pelo FNDE.*

*5.63Por outro lado, as prefeituras, por intermédio de seus Coordenadores Locais, responsabilizaram a AAPAS pelos problemas enfrentados, alegando falta de agilidade na análise e aprovação das prestações de contas e desorganização interna quanto ao recebimento e guarda dos documentos a ela enviados, além da dificuldade de comunicação. Como esses aspectos já foram anteriormente abordados quando da análise sobre o atraso no repasse dos recursos para pagamento das bolsas, corrobora-se as considerações ali mencionadas.*

*5.64Assim, cabe recomendar ao FNDE que, juntamente com a AAPAS, adote providências no sentido de criar meios para resolver, com maior agilidade, as pendências relacionadas às prestações de contas, com vistas a efetuar, tempestivamente, o repasse dos recursos da merenda, evitando, dessa forma, comprometer os resultados do Programa.*

*6. CONTINUIDADE DA APRENDIZAGEM DOS ALUNOS E INTEGRAÇÃO DO PROGRAMA COM A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS*

***Alfabetização no contexto da Educação de Jovens e Adultos***

*6.1Uma das constatações-chave da auditoria foi a desarticulação da Ação de Alfabetização Solidária em relação à política pública de educação de jovens e adultos que, constitucionalmente, está a cargo dos governos municipais. Embora o modelo funcione por meio de parcerias que incluem os municípios como um dos atores relevantes, na prática não há uma ligação direta entre o Programa auditado e a continuidade que seria esperada para que os alunos da Alfabetização Solidária pudessem ingressar em salas de Educação de Jovens e Adultos (EJA).*

*6.2Cabe registrar que o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Fundamental – SEF, é responsável por formular políticas para a melhoria da qualidade da educação de jovens e adultos, estimular o aperfeiçoamento da gestão do programa nos sistemas estaduais e municipais de ensino e subsidiar o processo de tomada de decisões pelos órgãos executores, referente à utilização dos recursos financeiros.*

*6.3Ante as premissas acima, a Equipe de Auditoria constatou, mediante a aplicação de entrevista estruturada com os gestores da Secretaria de Educação Fundamental (SEF) do MEC e com os coordenadores das Instituições de Ensino Superior, que o FNDE/MEC apenas repassa os recursos para a Ação de Alfabetização Solidária, mediante a celebração de convênio, e que não há ingerência da SEF/MEC no Programa. Dessa forma, o Programa Alfabetização Solidária caracteriza-se como uma* ***ação executada de forma isolada em relação à política nacional de educação para jovens e adultos, adotada pelo Ministério da Educação, e não apresenta a sinergia necessária para assegurar a continuidade do processo educacional dos alfabetizandos****.*

*6.4Outra evidência diz respeito aos dados obtidos mediante os questionários enviados aos Coordenadores Locais e aos coordenadores das IES. Em relação ao que ocorria com a maioria dos alunos, ao terminar o módulo, 38,76% dos Coordenadores Locais e 35,52% dos coordenadores das IES informaram que os alunos ingressam no ensino supletivo (EJA) e 39,35% dos Coordenadores Locais e 30,15% dos coordenadores das IES disseram que os alunos refazem o módulo de alfabetização. Assim, observa-se que a continuidade do processo educacional dos alfabetizandos egressos do Programa de Alfabetização Solidária não está integralmente assegurada.*

*6.5Cabe, então, averiguar quais são as dificuldades encontradas por esses alunos egressos para prosseguirem nos estudos da educação de jovens e adultos. Deste modo, quanto a essas dificuldades, 27,19% dos Coordenadores Locais e 38,44% dos coordenadores das IES informaram que as salas de EJA (supletivo) existentes são distantes da residência dos alunos e 35% dos Coordenadores Locais e 26,19% dos coordenadores das IES disseram que os alunos trabalham e não têm tempo para continuar seus estudos. Portanto, constata-se que a distância é um fator desmotivador para os alunos, no sentido de continuarem a estudar nas salas de EJA, apesar de freqüentarem as salas de alfabetização do Programa. Tal fato também foi constatado nos estudos de caso efetuados nos Estados da Paraíba (Pilar, Santa Rita e Aroeiras) e Alagoas (Messias, Flexeiras e União dos Palmares), reforçando a afirmativa de que o programa de Alfabetização Solidária está desarticulado em relação à política educacional de educação de jovens e adultos. Os dados acima estão demonstrados nos gráficos a seguir (Gráficos 17, 18 e 19):*

***Gráfico 17 - Situação do aluno ao terminar o módulo***

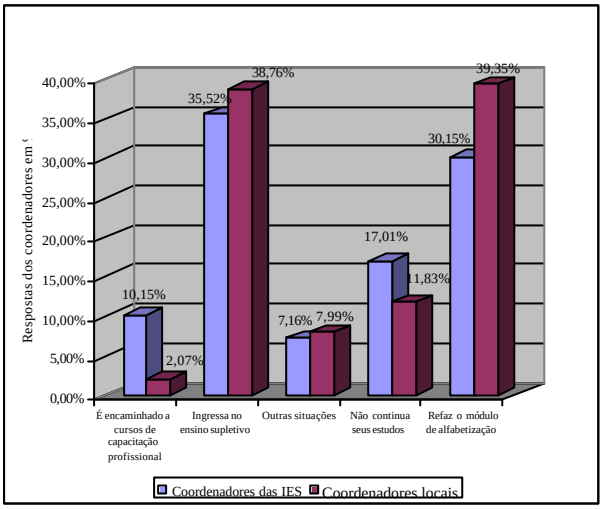



***Gráfico 18 - Dificuldades encontradas pelos alunos egressos do PAS para continuar os estudos na EJA de acordo com os coordenadores das IES***

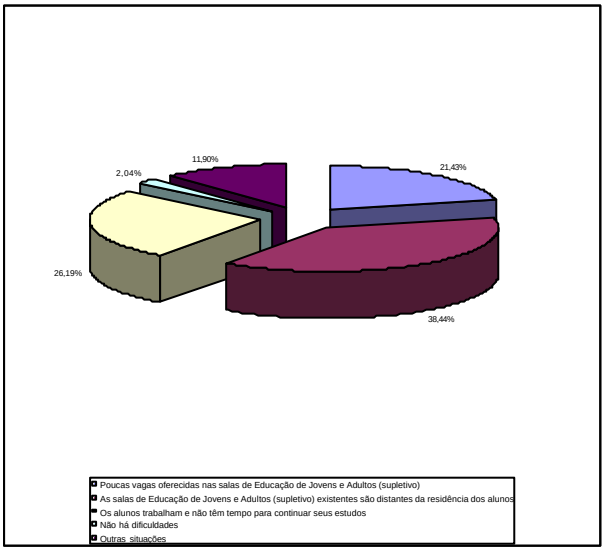
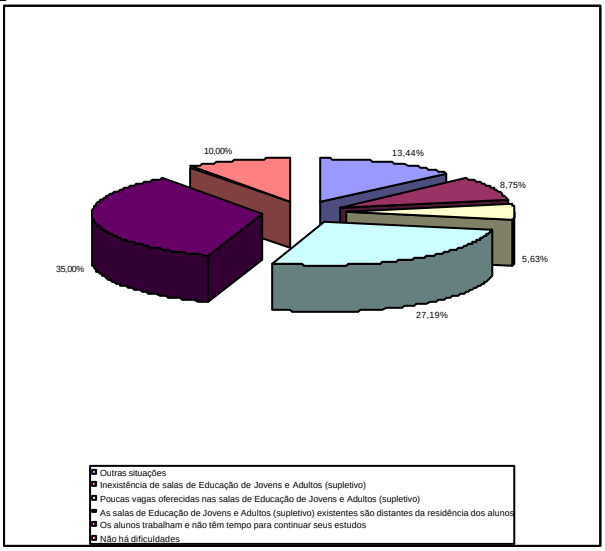



***Gráfico 19 - Dificuldades encontradas pelos alunos egressos do Programa de Alfabetização para continuarem seus estudos na EJA de acordo com os Coordenadores Locais***




*6.6.Verificou-se, também, que a causa dessa desarticulação é a estratégia política adotada pelo governo para implementação da Ação de Alfabetização Solidária. Essa desarticulação gera resultados distintos do objetivo proposto pelo Programa, pois, apesar de propiciar o início/reinício do processo de aprendizagem e de inclusão social dos alfabetizandos, não assegura a alfabetização*

*dos alunos, nem tampouco assegura a continuidade da aprendizagem dos alfabetizandos egressos do Programa na Educação de Jovens e Adultos.*

*6.7Desse modo, não se pode crer que a conclusão do módulo de alfabetização, por si só, assegure que o aluno tenha sido alfabetizado, pois a alfabetização é apenas o início de todo um processo de aprendizagem propiciado pela continuidade dos estudos, oferecido na educação de jovens e adultos. Este fato ficou constatado, ao se observar os resultados da Avaliação do Módulo VIII - Julho/Dezembro 2000 elaborada pela AAPAS, que apresentou os seguintes dados: 12,49% dos alfabetizandos saiu do módulo sem escrever; e apenas 24,05% dos alunos saiu produzindo textos, encontrando-se a maior parte dos beneficiários do programa na faixa daqueles que apenas escrevem palavras reproduzindo a fala (33,09%) ou produz frases isoladas (30,37%), conforme mencionado no subitem 4.29 deste relatório.*

*6.8Por outro lado, vale registrar que mais de 70% do público alvo atendido pelo Programa encontra-se na zona rural dos municípios. Este fato demonstra a importância social da Ação de Alfabetização, pois beneficia uma população carente, de difícil acesso e afastada do convívio social dos centros urbanos. Isso se coaduna com os objetivos da AAPAS no sentido de promover ações de apoio a toda comunidade carente, destacando-se: (1) sensibilizar a sociedade civil, organismos governamentais e não governamentais, nacionais, internacionais, estrangeiros e multilaterais, visando criar instrumentos que viabilizem programas educacionais para a promoção da qualidade de vida das famílias de baixa renda, objetivando o desenvolvimento sustentado; e (2) fomentar ações e parceiros com programas voltados aos grupos mais vulneráveis da população, objetivando a defesa dos direitos sociais. Quanto à questão de alfabetização, é necessário ressaltar que o conceito sobre analfabetismo tem sofrido significativas revisões ao longo das últimas décadas, devido às mudanças sociais ocorridas, evoluindo para o conceito mais amplo definindo a expressão analfabetismo funcional.*

*6.9A ampla disseminação do termo analfabetismo funcional em âmbito mundial decorreu basicamente da ação da UNESCO, que adotou o termo na definição de alfabetização que propôs, em 1978 (definia como alfabetizada uma pessoa capaz de ler e escrever um bilhete simples, relacionado com sua vida diária), visando padronizar as estatísticas educacionais e influenciar as políticas educativas dos países membros, dos quais o Brasil é um deles. Em 1978, a UNESCO sugeriu que fosse adotado o conceito de alfabetismo funcional, que caracteriza a pessoa capaz de utilizar a leitura e a escrita para fazer frente às necessidades que surgem em seu contexto social e usar essas habilidades para inserir-se adequadamente em seu meio.*

*6.10Observa-se, assim, que essa definição já não visa limitar a competência ao seu nível mais simples (ler e escrever enunciados simples referidos à vida diária), mas abrigar graus e tipos diversos de habilidades, de acordo com as necessidades impostas pelos contextos econômicos, políticos ou socioculturais. Vale lembrar que o IBGE utiliza, até os dias atuais, o conceito de analfabetismo em seu nível mais simples para divulgar a taxa de analfabetismo do país. Entretanto, seguindo as recomendações da UNESCO, o IBGE, a partir da década de 90, passou a divulgar também índices de analfabetismo funcional, porém adotando como base a escolaridade das pessoas e não a auto-avaliação dos respondentes, sendo consideradas analfabetas funcionais as pessoas com menos de quatro anos de escolaridade. Esse procedimento permite dimensionar o analfabetismo funcional entre jovens e adultos, apesar das desigualdades que comportam os sistemas de ensino.*

*6.11A respeito da escolaridade, deve-se destacar os ensinamentos de Castell, Luke e Mac Lennan (1986), citado por Haddad e Di Piero (1999), reportando que no Canadá, análises de dados censitários tomam* ***nove anos*** *de escolaridade formal como indicador do alfabetismo funcional; em documentos oficiais do governo espanhol, comentados por Flecha et al. (1993 apud HADDAD; DI PIERO, 1999), aparece a referência a* ***seis anos*** *de escolaridade, enquanto nos* ***países de terceiro mundo****, o mais comum é identificar o alfabetismo funcional a apenas* ***três ou quatro anos*** *de estudo (LODOÑO, 1991 apud HADDAD; DI PIERO, 1999). A variância no número mínimo de anos de escolaridade se coaduna com as metas educacionais consideradas como factíveis para os países, de acordo com seu nível de desenvolvimento socioeconômico.*

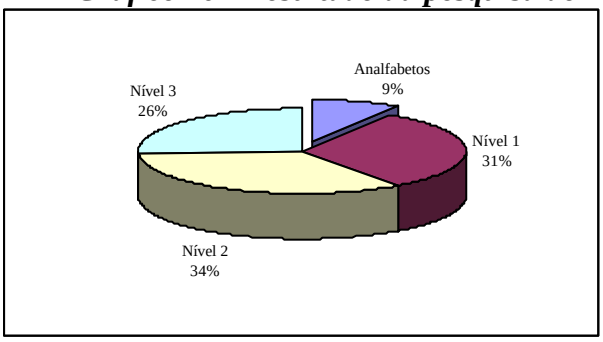
*6.12As pesquisas censitárias realizadas pelo IBGE consideram a informação fornecida pelos entrevistados, baseada em seus próprios critérios de avaliação (analfabetismo absoluto), ou*

*tomando como indicador um determinado número de anos de estudo (analfabetismo funcional). No primeiro caso, procura-se verificar o domínio mais rudimentar da leitura e escrita. Contudo, dificilmente os entrevistados mantêm o mesmo critério ao se auto-avaliarem, muitas vezes distorcidos por atitudes de humildade ou vergonha.*

*6.13 Importante registrar, neste ponto, os resultados da pesquisa nacional sobre alfabetismo funcional realizada pelo Instituto Paulo Montenegro, instituição sem fins lucrativos vinculada ao IBOPE. Durante a pesquisa foi submetida a testes uma amostra de duas mil pessoas de 15 a 64 anos. Os resultados dos testes aplicados em setembro de 2001 revelaram que 9% da população brasileira jovem e adulta encontram-se na situação de analfabetismo. A maioria dessas pessoas (54%) não tem escolaridade, mas 39% completaram de uma a três séries do ensino primário. Ainda, 91% das pessoas analfabetas pertencem às classes D ou E, 79% moram em municípios do interior, 43% no Nordeste e 29% no Sudeste; 38% estão na faixa etária de 35 a 49 anos de idade, 57% são homens e 43% mulheres. Os alfabetizados foram classificadas em três níveis de alfabetismo: atribuiu-se nível 1 às pessoas que conseguem retirar uma informação explícita em textos muito curtos, como títulos ou anúncios (31% da amostra); no nível 2 ficaram aqueles que conseguem também localizar uma informação não explícita em textos de maior extensão, por exemplo, pequenas matérias do jornal (34% do total); foram classificadas no nível 3 as pessoas que se mostram capazes de ler textos mais longos, podendo orientar-se por subtítulos, além de comparar textos, localizar mais de uma informação, estabelecer relações entre diversos elementos do texto e realizar inferências (26% do total).*

*6.14Os dados acerca dessa pesquisa estão demonstrados no Gráfico 20 a seguir:*

***Gráfico 20 - Resultado da pesquisa do IBOPE sobre analfabetismo funcional no Brasil***




*6.15A conclusão dessa pesquisa mostrou que 'apesar de todos os níveis de alfabetismo serem funcionais - ou seja, úteis para enfrentar pelo menos algumas das demandas do cotidiano -, só os que se classificam no nível 3 - 26% do total da população - apresentam domínio pleno das habilidades avaliadas, fazendo usos mais intensos e diversificados da leitura e da escrita em vários contextos'. Ainda, que 'a escolaridade é fator decisivo na promoção do alfabetismo da população. A pesquisa mostrou que, só entre as pessoas que cursavam até a 8ª série ou mais, os percentuais daquelas classificadas nos níveis 2 e 3 de alfabetismo ultrapassam a marca dos 80%'.*

*6.16Seguindo o raciocínio apresentado até então, importa salientar que, consoante o Plano Nacional de Educação, os déficits do atendimento no ensino fundamental resultaram, ao longo dos anos, num grande número de jovens e adultos que não tiveram acesso ou não lograram terminar o ensino fundamental obrigatório. Embora tenha havido progresso com relação a essa questão, o número de analfabetos é ainda excessivo e envergonha o País: atinge 15 milhões de brasileiros maiores de 15 anos.* ***O analfabetismo está intimamente associado às taxas de escolarização*** *e ao número de crianças fora da escola. Todos os indicadores apontam para a profunda desigualdade regional na oferta de oportunidades educacionais e a concentração de população analfabeta ou insuficientemente escolarizada nos bolsões de pobreza existentes no País.*

*6.17Importante destacar, ainda, que, ao se falar em educação de jovens e adultos, deve-se considerar o desenvolvimento afetivo, intelectual, social e cultural do indivíduo, voltado para uma perspectiva de conquista da cidadania. Portanto, não se pode pensar num processo isolado de alfabetização. Pelo contrário, torna-se indispensável a existência de um* ***processo de ensino-aprendizagem contínuo****, que abranja desde a alfabetização até a educação básica, pois, assim, dotar-se-ia o contingente da população que se situa fora da faixa etária adequada ao ensino de instrumentos indispensáveis ao exercício da cidadania. Dessa forma, torna-se necessária a*

*articulação entre a Ação de Alfabetização e a política educacional adotada pelo MEC para educação de jovens e adultos. Dessa maneira, os alunos egressos do Programa de Alfabetização teriam a possibilidade de continuar seus estudos na EJA. Esse fato propiciaria aos alunos alcançarem maiores níveis de escolaridade, já que as oito séries correspondentes ao ensino fundamental regular são oferecidas em quatro anos dentro do sistema da educação de jovens e adultos.*

*6.18Desse modo, infere-se que, ocorrendo uma possível articulação da Ação de Alfabetização e a política educacional adotada pelo MEC para educação de jovens e adultos, facilitar-se-ia: o desenvolvimento dos valores culturais, a organização das rotinas individuais dessa população, a diminuição das desigualdades sociais, a participação política e a reorganização do mundo do trabalho. Essas circunstâncias certamente amenizariam o impacto das profundas transformações que vêm ocorrendo em escala mundial, em virtude do acelerado avanço científico e tecnológico e do fenômeno da globalização.*

*6.19Esse fato foi abordado na Convenção de Hamburgo, conforme disposto no artigo 3º, sendo afirmado que a educação de jovens e adultos não se destina somente à erradicação do analfabetismo, mediante programas específicos, mas, também, ao oferecimento do ensino fundamental, do ensino médio, do ensino supletivo e de cursos profissionalizantes, de modo a propiciar a continuidade dos estudos aos cidadãos que tiveram sua escolaridade interrompida.*

*6.20Importante destacar que a EJA se insere num quadro complexo, devido ao envolvimento de inúmeros atores sociais e instituições que se ocupam dessa área. Além disso, deve-se considerar outros aspectos que dificultam a captação e consolidação de dados referentes às ações realizadas pelos diferentes agentes promotores dessas atividades, tais como: disparidades regionais e intra-regionais, diferenças por faixas etárias ou entre zonas rurais e urbanas, e dificuldades conceituais e metodológicas.*

*6.21No Plano Nacional de Educação, foi afirmado que a educação de jovens e adultos, não se restringe a um período particular da vida ou a uma finalidade circunscrita. Porém, desenvolve-se o conceito de educação ao longo de toda a vida,* ***que há de se iniciar com a alfabetização****. Mas não basta ensinar a ler e a escrever. Para inserir a população no exercício pleno da cidadania, melhorar sua qualidade de vida e de fruição do tempo livre e ampliar suas oportunidades no mercado de trabalho, a educação de jovens e adultos deve compreender no mínimo, a oferta de uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental.*

*6.22Outro aspecto relevante, diz respeito ao financiamento da educação de jovens e adultos. O inciso I do art. 208 da Constituição Federal conferiu aos jovens e adultos a educação fundamental, responsabilizando os poderes públicos pela oferta universal e gratuita desse nível de ensino àqueles que não tiveram acesso e progressão na infância e adolescência. Trata-se de um direito público subjetivo (CF, art. 208, § 1º). Por isso, compete aos poderes públicos disponibilizar os recursos para atender a essa educação.*

*6.23A Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 alterou a redação do art. 50 das ADCT, substituindo o compromisso decenal com a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental por um mecanismo de cooperação entre as esferas de governo. Esse processo de desconstituição dos direitos educativos consolidou-se no veto presidencial ao inciso II do art. 2º da Lei n.º 9.424/96, que regulamentou a EC n.º 14/96, excluindo as matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos dos cálculos para a redistribuirão de recursos vinculados entre as esferas de governo através do FUNDEF. Dessa forma, as limitações impostas ao financiamento, decorrente dessa medida, desestimularam as esferas estaduais e municipais de governo a expandir essa modalidade educativa (HADDAD; DI PIERO, 1999).*

*6.24Ainda, quanto ao veto à Lei que regulamenta o FUNDEF foi exposto, consoante a mensagem presidencial n.º 1.439, de 24/12/1996, que considerar as matrículas do ensino 'fundamental supletivo, para efeito de distribuição dos recursos do Fundo, é um critério que, embora factível do ponto de vista sócio-educacional, na medida em que abraça o universo dos alunos que não tiveram a oportunidade de freqüentar o ensino regular, poderá provocar, no âmbito dos governos estaduais e/ou municipais, uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnicos pedagógicos requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo*

*governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos. Além disso, foi exposto que o MEC não dispunha de dados estatísticos consistentes que pudessem assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo.*

*6.25Cabe ressaltar que essa situação corresponde ao ano de 1996, já tendo decorrido mais de cinco anos, de modo que o INEP/MEC tem coletado dados acerca das matrículas de alunos na EJA. Assim, observa-se que, atualmente, existem dados estatísticos que podem subsidiar estudos no sentido de se possibilitar uma forma de financiamento da educação de jovens e adultos, iniciando-se desde a alfabetização.*

*6.26Dessa forma, muito embora a Constituição tenha estabelecido como uma das metas prioritárias a erradicação do analfabetismo, é tímida a política de governo nesse sentido, e não há base de financiamento específica para programas voltados para a elevação da escolaridade da população jovem e adulta.*

*6.27Relativamente a esse aspecto, cumpre registrar a necessidade de garantir e programar os recursos necessários para financiamento das ações pelos poderes públicos, a fim de resgatar a dívida educacional. Neste ponto, o PNE previu em seus objetivos e metas a inclusão da Educação de Jovens e Adultos, alertando que para a garantia de seu financiamento deve-se partir do FUNDEF. Foi considerada, ainda, a possibilidade de uma eventual criação, no futuro, de um fundo único para toda a educação básica.*

*6.28O PNE, ao tratar do financiamento da Educação, estabeleceu que é preciso reconhecê-la como um valor em si, requisito para o exercício pleno da cidadania, para o desenvolvimento humano e para a melhoria da qualidade de vida da população. Ainda, que a Constituição de 1988, sintonizada com os valores jurídicos que emanam dos documentos que incorporam as conquistas de nossa época – tais como a Declaração Universal de Direitos do Homem e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança –, determinou expressamente que a Educação é um direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205, CF), devendo ser assegurada 'com absoluta prioridade' à criança e ao adolescente (art. 227, **caput**, CF) pela família, pelo Estado e pela sociedade. Embora a educação tenha outras dimensões relevantes, inclusive a econômica, o fundamento da obrigação do Poder Público de financiá-la é o fato de constituir um direito.*

*6.29Relativamente às diretrizes básicas para o financiamento da Educação, o PNE previu: a vinculação constitucional de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, consolidada pela Constituição de 1988, e a gestão de recursos da educação por meio de fundos de natureza contábil e contas específicas. Foi ressaltado, também, que o fundo contábil permite que a vinculação seja efetiva, sendo a base do planejamento, e não se reduza a um jogo **ex post** de justificação para efeito de prestação de contas. Além disso, permite um controle social mais eficaz e evita a aplicação excessiva de recursos nas atividades–meio e as injunções de natureza política.*

*6.30Dessa forma, há que se considerar a educação como prioridade na aplicação de meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos, especialmente quanto à superação das desigualdades na distribuição de renda e à erradicação da pobreza.*

*6.31Dentre os objetivos e metas estabelecidos no Plano Nacional de Educação, referentes ao financiamento, destacam-se: (1) a elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano; (2) o estabelecimento da utilização prioritária para a **educação de jovens e adultos**, de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integrem o FUNDEF: nos Municípios (IPTU, ISS, ITBI, cota do ITR, do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos), nos Estados e no Distrito Federal (IPVA, ITCM, cota do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos); e (3) o estabelecimento de programa nacional de apoio financeiro e técnico-administrativo da União para a oferta, preferencialmente, nos Municípios mais pobres, de **educação de jovens e adultos para a população de 15 anos e mais**, que não teve acesso ao ensino fundamental.*

*6.32Portanto, a fim de melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade do Programa de Alfabetização Solidária, cabe recomendar ao Ministério da Educação - MEC a realização de estudos com vistas a:*

*a) integrar a execução da Ação de Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos à política educacional do Ministério da Educação para jovens e adultos, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA;*

*b) criar uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos;*

*6.33Dessa forma, espera-se alcançar os seguintes benefícios: incluir a ação de alfabetização como política permanente de governo e incluir os alunos da alfabetização no Censo Escolar para efeitos estatísticos e de financiamento da educação de jovens e adultos.*

*7. MONITORAMENTO*

***Indicadores de desempenho***

*7.1A fim de acompanhar o desenvolvimento do Programa e seus produtos ao longo do tempo, definiram-se indicadores de desempenho para o Programa. Esses indicadores poderão ser utilizados pelo Tribunal para o monitoramento sistemático do desempenho do PAS, bem como pelos gestores do Programa, com o objetivo de acompanhá-lo e avaliá-lo gerencialmente.*

***Quadro 8 - Indicadores de desempenho propostos para o Programa***

| ID | DENOMINAÇÃO | PERÍODO DE APURAÇÃO | BASE GEOGRÁFICA | FÓRMULA |
|---|---|---|---|---|
| 1 | % da população-alvo atendida | Semestral (por módulo) | Municipal[1] estadual | Alunos atendidos / total de analfabetos |
| 2 | Tempo médio de atraso no pagamento das bolsas | Semestral (por módulo) | Municipal[1] estadual | Média do número de dias de atraso no pagamento das bolsas |
| 3 | Tempo médio de atraso no repasse de recursos para aquisição de merenda / lanche | Semestral (por módulo) | Municipal[1] estadual | Média do número de dias de atraso no repasse dos recursos para aquisição de merenda / lanche |
| 4 | % de alunos que refazem o módulo de alfabetização | Bienal | Estadual nacional | Alunos que se inscreveram em mais de um módulo / alunos matriculados nos módulos |
| 5 | % de atendimento de municípios com maiores índices relativos de analfabetismo | Anual | Estadual nacional | Número de municípios atendidos num total definido[2] de municípios com maiores índices relativos[3] de analfabetismo |
| 6 | Custo operacional – capacitação de alfabetizadores | Semestral (por módulo) | Estadual nacional | Valor gasto com capacitação de alfabetizadores / valor total gasto no módulo |
| 7 | Custo operacional – visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios | Semestral (por módulo) | Estadual nacional | Valor gasto com visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios / valor total gasto no módulo |

***Notas:***

*[1] O termo 'municipal' inclui medição – em separado - dos indicadores nos grupos do Projeto Grandes Centros Urbanos.*

*[2] Valor a ser definido; p. ex.: 500 municípios com maiores índices relativos de analfabetismo (definido pelo IBGE).*

*[3] Índice relativo significa o percentual de analfabetos com relação ao total da população local.*

*7.2O indicador de n° 7 do Quadro 9 acima foi incluído neste relatório em decorrência do Painel de Referência realizado com especialistas e assessores do gabinete do Ministro-Relator desta auditoria, Ministro Guilherme Palmeira, para discutir a Matriz de Achados da auditoria.*

*7.3Considerando que as medidas sugeridas nesta auditoria podem demandar implementação progressiva, é oportuno determinar ao FNDE e à SEF/MEC que remetam ao Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação formulado em conjunto com a AAPAS, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho acima recomendados, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.*

*7.4Deve ser determinado, também, que o FNDE e a SEF/MEC estabeleçam um grupo de contato de auditoria, com a participação da AAPAS, além da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a*

*implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas.*

*8. COMENTÁRIOS DO GESTOR*

*8.1A presente versão do relatório de auditoria foi encaminhada à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, e à Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária, por meio dos Ofícios/Seprog nº 466/2002, 467/2002 e 468/2002, respectivamente, todos de 13.12.2002, para que os responsáveis enviassem seus comentários às recomendações ora propostas.*

*8.28.2 Em atenção, os gestores encaminharam os seus comentários, conforme documentos a seguir, os quais passamos a comentar:*

*a) Ofício nº 8.944/COGEPE/DDSE/SEF/MEC, de 03 de dezembro de 2002, da Secretaria de Educação Fundamental – SEF/MEC, recebido pelo Tribunal na mesma data (fls. 125/126);*

*b) Ofício nº 1.125/2002 – SECEX/FNDE, de 02.12.2002, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, recebido pelo Tribunal em 04.12.2002 (fls. 123/124); e*

*c) Ofício CS/SUPEXEC – nº 1.836/2002, de 03.12.2002, da Associação de Apoio no Programa Alfabetização Solidária, recebido pelo Tribunal em 03.12.2002 (fls. 127/174).*

*8.3 Inicialmente a Sra. Secretária Executiva do FNDE teceu comentários acerca da profundidade e da qualidade do trabalho realizado pela Equipe de Auditoria. A Superintendente Executiva da AAPAS, por sua vez, no final dos seus comentários, fez referência ao trabalho desenvolvido pela Equipe de Auditoria, 'acreditando que avaliações periódicas de políticas públicas e programas sociais constituem-se fundamentais para a melhoria dessas políticas e programas...'.*

*8.4 Como critério, analisaremos os comentários apresentados pela AAPAS; transcreveremos tão somente as partes consideradas relevantes pela Equipe de Auditoria e quando o tema for pertinente analisaremos em conjunto com os comentários do FNDE e da SEF-MEC.*

*8.5**Comentários do gestor:** A AAPAS, no preâmbulo, trata da sua participação no Programa Alfabetização Solidária como organização do Terceiro Setor, oportunidade em que se refere à 'retração da atuação do Estado e as Organizações do Terceiro Setor' nos seguintes termos:*

*8.5.1 'A retração do Estado em serviços antes considerados essencialmente de sua esfera de ação e a defesa de um Estado mínimo tem sido acompanhada pelo forte controle dos resultados obtidos por Organizações Não-Governamentais, às quais vem sendo repassada a responsabilidade pela consecução desses serviços.*

*8.5.2 A redução da esfera de atuação do Estado, ao invés de ampliar a liberdade de atuação das Organizações da Sociedade Civil, vem se caracterizando pela manutenção de fortes mecanismos de controle. Estes, por sua vez, não necessariamente revertem-se em ferramentas que favorecem a prestação de contas e a transparência administrativa, numa tentativa de viabilizar o exercício da accountability pelo Terceiro Setor, mas antes, transforma o estado em um ente que controla e dita as regras do jogo e quais atores podem participar sem que o processo seja acompanhado por diálogo amplo entre os diferentes setores envolvidos. Assim, perde a democracia e a participação da sociedade civil fica constringida aos contornos estabelecidos pelo controle estatal' (grifo da Equipe de Auditoria).*

*8.5.3 **Análise**: A ação de controle do Estado sobre Organizações do Terceiro Setor que recebem, utilizam e gerenciam recursos públicos, como é o caso da AAPAS, está amparada no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.*

*8.5.4 A retração da atuação do Estado mediante o repasse de atribuição para o Terceiro Setor não implica na retração da atividade de controle, tendo em vista que os mecanismos de repasse dessas atribuições estão condicionadas à transferência de recursos para a consecução dos objetivos propostos. E, em assim sendo, determina a Constituição que 'prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre*

*bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.'*

*8.5.5 Desta forma o controle estatal objetiva assegurar não apenas a regular aplicação dos recursos públicos transferidos, mas também a observância dos princípios da legitimidade e da economicidade na aplicação desses recursos, de forma a preservar o bem público, a correta identificação dos beneficiários e a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades, sem comprometimento dos padrões de qualidade, buscando, em suma, a eficiência alocativa do dinheiro público.*

*8.5.6 A Equipe de Auditoria entende que durante a execução dos trabalhos de auditoria, buscou-se a participação da entidade mediante reuniões realizadas na AAPAS para discutir o desenvolvimento do trabalho. Portanto não cabe a assertiva do texto compilado pela Instituição, grifada acima. A propósito, o representante do FNDE, também presente nas reuniões, assim se expressou acerca da atuação da mesma Equipe neste processo: 'Salientamos a pertinência, profundidade e qualidade do trabalho realizado (...) equipe de auditores que por diversas vezes promoveu reuniões e debates com as diversas instituições envolvidas (...)'*

*8.6 Os comentários apresentados pela AAPAS, para os itens 1.14, 2.2.12, 2.2.13, 2.2.15, 4.27, 4.28, 5.13, 5.43 e 7.1 do relatório, foram acolhidos pela Equipe de Auditoria, tendo sido efetuadas as devidas correções no relatório.*

*8.7 Quanto aos comentários da AAPAS para os itens 2.2.10, 4.31, 4.33, 4.34 e 5.41 do relatório, cabe observar que os argumentos apresentados já se encontram inseridos no contexto dos respectivos capítulos, não alterando a análise procedida e tampouco as recomendações formuladas.*

*8.8 Os itens 3.8, 3.14 e 5.16 do relatório foram comentados e as respectivas recomendações acatadas pela AAPAS.*

*8.9 Analisa-se a seguir, separadamente, os demais comentários apresentados pelos responsáveis para a versão preliminar do relatório.*

*8.10* ***Item 2.2.15*** *- Esses alfabetizandos, não sendo devidamente alfabetizados, sentem a necessidade de repetir o módulo de alfabetização. Dessa forma, no semestre seguinte, os alunos 'repetentes' deparam-se com um outro alfabetizador, que não dá prosseguimento ao que estava sendo ensinado, em razão de ter sido iniciado um novo módulo, havendo, portanto, uma descontinuidade na aprendizagem daqueles alfabetizandos que repetiram o módulo. Esse fato pode revelar-se, inclusive, como um elemento desmotivador, levando-os muitas vezes à evasão.*

*8.10.1* ***Comentários do gestor ao item 2.2.15****: A gestora da AAPAS questiona qual foi a metodologia utilizada para concluir que a repetência do aluno deve-se ao fato de não ter sido devidamente alfabetizado. E completa 'O que significa estar 'devidamente alfabetizado'?'*

*8.10.2* ***Análise:*** *A Equipe substituiu a expressão 'devidamente alfabetizado' no relatório. Esclarece, no entanto, que a metodologia adotada foi o 'estudo de caso' e que, segundo dados da AAPAS, demonstrado no gráfico 10 do relatório, 46% dos alunos do Programa terminam o módulo não sabendo escrever ou sabendo escrever apenas palavras isoladas.*

*8.11* ***Item 3.9*** *- Em que pese a constatação acima mencionada, 77,54% dos Coordenadores das IES responderam que têm acesso a dados sobre o número de alunos rematriculados. Nos estudos de caso, os alfabetizadores dos municípios visitados informaram conhecer os alunos que fazem mais de um módulo, assim como os coordenadores locais afirmaram ter conhecimento do número de alunos que fazem mais de um módulo em seus respectivos municípios. No município de Pilar/PB, por exemplo, foi informado pelos alfabetizadores entrevistados pela Equipe de Auditoria que houve casos de alfabetizandos que fizeram 6 (seis) módulos.*

*8.11.1* ***Comentários do gestor ao item 3.9****: A gestora conclui as suas considerações nestes termos: 'Portanto, a rematrícula de alunos nas salas de alfabetização está indiscutivelmente relacionada a não-observação por parte da prefeitura de sua responsabilidade legal de oferecer educação para todos os jovens e adultos não alfabetizados.'*

*8.11.2* ***Análise:*** *Considera-se procedente os argumentos da AAPAS. No entanto, a questão central que está sendo tratada diz respeito à inexistência, no programa, de uma diretriz para que sejam coletados dados sobre alunos que fazem mais de um módulo, como exposto no item 3.8. Essa ausência de dados ocasiona distorção na estatística e sobre esse aspecto a gestora não se*

*manifestou neste item e tampouco nos comentários ao item 3.11, que trata mais diretamente do tema. Fica, assim, mantida a recomendação do item II, alínea b4.*

*8.12* ***Item 3.11 -*** *Além do desperdício de recursos financeiros, essa situação acarreta uma distorção nas estatísticas sobre o número de alunos atendidos, pois um mesmo aluno pode ser contado mais de uma vez (em módulos distintos) nas coletas de dados sobre alunos matriculados e alunos que concluíram o módulo. A rematrícula de alunos em um dos programas que serviu de benchmarking nesta auditoria – o MOVA, de São Paulo – não é possível, pois, após alcançar um determinado estágio de alfabetização, o aluno é imediatamente encaminhado a alguma sala de EJA existente no município, tendo em vista não haver um tempo fixo para duração da alfabetização (depende do desenvolvimento de cada aluno).*

*8.12.1* ***Comentários do Gestor ao item 3.11: '****Assim, a comparação que se faz entre a gestão das matrículas no MOVA e no Programa Alfabetização Solidária deve ser contextualizada na medida em que:*

*1. é necessário atentar para a proporção do atendimento: MOVA (25.000 alunos, conforme citado por essa Auditoria, p.136) e o Programa, que está atendendo, em cada módulo, em torno de 560.275 alunos no Projeto Nacional/municípios e 36.630 alunos no Programa Grandes Centros Urbanos, conforme citado por essa Auditoria;*

*2. atuar com alfabetização em uma cidade estruturada como São Paulo é completamente diferente de realizar essa mesma atividade nos municípios mais carentes do país, com dificuldades de acesso e de implementação logística, prioritariamente localizados em áreas rurais;*

*3. a tecnologia de informação que é fator incomparável entre as realidades onde acontecem os dois programas.'*

*8.12.1****Análise:*** *Em que pese os argumentos apresentados pela AAPAS, a Equipe buscou com a utilização da técnica de* ***benchmarking*** *junto ao MOVA, a identificação de boas práticas que pudessem ser comparadas com aquelas semelhantes desenvolvidas pela AAPAS, com vistas a contribuir para a melhoria do desempenho do Programa, no que diz respeito aos dados de alunos rematrículados, os quais a Associação não dispõe. Para tanto, a Equipe propôs e mantém a recomendação ao FNDE que faça constar nos termos de convênio que vierem a ser celebrados com a AAPAS, a necessidade de implementação de coleta de dados sobre o número de alunos que fazem mais de um módulo.*

*8.13* ***Item 4.8 -*** *As IES se encarregam de disseminar a metodologia da AAPAS e de verificar o seu cumprimento durante as visitas de acompanhamento. Mensalmente essas instituições encaminham à Associação o relatório mensal de acompanhamento, onde constam dados de avaliação, controle e acompanhamento obtidos durante a visita dos Coordenadores das IES aos respectivos municípios. Tais visitas têm sido menos freqüentes devido à distância e à omissão da AAPAS no pagamento das bolsas.*

*8.13.1* ***Comentários do gestor ao item 4.8: '****Todos os pagamentos por atividade realizada são reconhecidos pela Instituição e os não-efetuados são justificados pelo não atendimento às regras/critérios de prestações de contas que todas as IES devem observar.'*

*8.13.2* ***Análise****: O tema central deste item diz respeito à freqüência das visitas de acompanhamento aos municípios, realizadas pelos coordenadores das instituições de ensino superior. Ao comentar este item a gestora procura justificar os atrasos no pagamento das bolsas. No entanto, constata-se que a freqüência de visitas aos municípios atendidos tem sido comprometida devido à distância e aos atrasos no pagamento das bolsas. Desta forma mantém-se o texto do relatório.*

*8.14* ***Item 4.17****: Segundo os próprios alfabetizadores falta um material didático específico (livro para os alunos que estão no primeiro estágio no processo de alfabetização, com conteúdo compatível com o nível de aprendizagem. Neste ponto, os coordenadores de IES ficaram divididos porque parte o acha compatível (42,95%) e os demais (47.65%) consideram o livro incompatível coincidindo com a opinião dos alfabetizadores. Mas o relatório de acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária elaborado pelo FNDE corrobora a opinião dos alfabetizadores ao propor, nas suas conclusões, que 'quanto ao material didático (...) tivemos ponderações por parte dos técnicos que nos levam a sugerir uma reavaliação deste material, considerando: material de difícil*

*compreensão, tanto para alfabetizadores quanto para os alfabetizandos (...) a quantidade de informações por módulo é muito grande, dificultando a exploração de todo o conteúdo/módulo'.*

*8.14.1* ***Comentários do gestor ao item 4.17:*** *'De acordo com os dados apresentados, não se pode afirmar que o material didático adotado é essencialmente inadequado à alfabetização, pois nem houve consenso, entre os coordenadores pedagógicos, responsáveis por toda a ação pedagógica, sobre a adequação ou não do material utilizado. Outro aspecto a ser considerado relaciona-se ao contexto econômico e sócio-cultural no qual o Programa atua e no qual não há substantivas diferenças entre alfabetizadores e alfabetizandos em suas expectativas de vida, motivações para o novo, desejos de mudanças, entre outros fatores, conforme Palácio (2000). Desse modo, a opinião dos alfabetizadores deve ser vista com reservas, não podendo determinar a decisão de se reavaliar ou não o material didático.'*

*8.14.2 'A AAPAS reconhece a importância de se avaliar essa questão tanto que já vem promovendo alguns estudos, em conjunto com seu Conselho Consultivo, composto por professores das IES parceiras, sobre o material didático adotado para alfabetização de jovens e adultos. Portanto, a AAPAS poderá colocar tais estudos à disposição do MEC, órgão indicado pela Auditoria como responsável por estudar a viabilidade de elaboração de novo material didático adotado para o Alfabetização Solidária em complementação ao material atualmente utilizado 'Viver e Aprender'.'*

*8.14.3* ***Análise:*** *A Equipe de Auditoria, nos estudos de caso acatou a opinião de alfabetizadores e alfabetizandos que se manifestaram acerca das dificuldades em utilizar o livro 'Viver e Aprender'. Tais dificuldades foram citadas também pelo FNDE no seu Relatório de Acompanhamento do Programa. A decisão de alterar o material será da Secretaria de Educação Fundamental do MEC, segundo proposta da Equipe de Auditoria (item 10, inciso VI do relatório). Desta forma mantém-se o texto do relatório e a recomendação formulada.*

*8.15 Analisa-se a seguir, em conjunto, os comentários do gestor para os itens 4.23, 4.24 e 4.32.*

*8.15.1* ***Item 4.23:*** *Com base nas respostas obtidas por meio de questionários, verificou-se que 39,15% dos coordenadores das IES informaram que, ao terminar o módulo de alfabetização, a maioria dos alunos o refaz no semestre seguinte. O gráfico 18 inserido no item 6.5 deste relatório ilustra o fato.*

*8.15.2****Item 4.24:*** *Além disso, entre as informações colhidas no campo 'OBSERVAÇÕES' dos questionários aplicados junto aos coordenadores das IES, coordenadores locais e de grupo, uma das principais sugestões oferecidas para o aperfeiçoamento do Programa consistiu no aumento do tempo de duração do módulo, considerado insuficiente para alfabetizar jovens e adultos com pouca experiência escolar e, principalmente, aqueles que nunca estudaram.*

*8.15.3****Item 4.32:*** *Outro aspecto a ser considerado diz respeito à economia de recursos financeiros advinda da diminuição do número de capacitações anuais de alfabetizadores. Um módulo equivalente a 12 meses, por exemplo, resultaria em apenas uma capacitação de alfabetizadores por ano, ao invés de duas, como ocorre atualmente. Seriam reduzidos, então, os custos com deslocamento aéreo e o alfabetizador capacitado teria mais tempo para aplicar os conhecimentos obtidos e adquirir mais experiência com a educação de jovens e adultos, podendo vir, inclusive, a ser aproveitado pela própria prefeitura como mão-de-obra qualificada para trabalhar na rede de ensino municipal com EJA.*

*8.15.4****Comentários de gestor ao item 4.23: 'O caso de repetência de módulos por parte dos alfabetizandos pode se dar não pela insuficiência de aprendizagem por parte deles, mas pela ausência de oferta de EJA nos municípios (...)'***

*8.15.5****Comentários do gestor ao item 4.24:*** *'A duração do módulo é apontada aqui como insuficiente para alfabetizar jovens e adultos. No entanto, as instituições em que essa Auditoria fez* ***benchmarking*** *apontam para um tempo que é o do aluno.'*

*8.15.6'(...) Acrescenta-se à essas ponderações de natureza técnica a importância de se reconhecer que o Programa quer, deseja e busca a continuidade da escolarização de todos que a ele têm acesso. Ou seja, não consideramos cinco meses suficientes para a completa consolidação do processo. Porém, esta questão está relacionada a cinco considerações, quais sejam:*

*1. a alfabetização deve ser entendida como um processo contínuo e que, como tal, o alfabetizando deverá ter o direito de prosseguir sua escolarização na EJA, como uma modalidade de oferta pública;*

*2. a função do Programa é integrar os jovens e adultos não alfabetizados em suas salas de aula; proporcionar-lhes o início de seu processo de alfabetização; e estimulá-los a se inserirem na EJA, que é função do Estado, conforme prevê o art. 4º VII da LDB;*

*3. havendo possibilidade de aumento do período de atendimento do Programa, essa decisão deve estar vinculada a uma profunda análise sobre a institucionalização da EJA e se essa medida fortaleceria a consecução do objetivo principal de acesso de jovens e adultos não-alfabetizados à educação, conforme estabelece a Constituição Federal e a LDB;*

*4. a AAPAS é uma organização da sociedade civil, privada, e como tal, não possui dotação orçamentária para assumir responsabilidades além daquelas que já tem executado; e*

*5. na hipótese de alteração do modelo de funcionamento do Programa, conforme mencionado anteriormente, surgirá conseqüentemente a necessidade de se rever os custos do Programa, e fica o questionamento se haverá financiamento público e privado para suprir as despesas decorrentes das mudanças.'*

*8.15.7**Comentários do gestor para o item 4.32: '**Percebe-se nessa afirmação uma tendência de imputar melhores resultados financeiros e qualitativos ao tempo de duração do módulo; ao tempo de aplicação de conhecimentos; e à quantidade de capacitação, relacionando-os à economia financeira do Programa e à garantia de melhor aproveitamento do alfabetizador.'*

*8.15.8 '(...) Com relação à assertiva de que 'o alfabetizador capacitado teria mais tempo para aplicar os conhecimentos obtidos para adquirir mais experiência', tem-se a convicção de que a questão não é limitar o tempo de utilização do conhecimento no Programa, e sim possibilitar ao alfabetizador, enquanto permanecer atuando em salas de alfabetização, a construção gradativa e constante do conhecimento, que, com certeza não seria pontualmente aplicado em um espaço delimitado de tempo. Assim, o conhecimento adquirido pode ser aplicado em outros momentos e lugares ao longo da vida.'*

*8.15.9 **Análise:** O tema central destes itens é o tempo de duração do módulo. Nesse contexto, a Equipe constatou, com base nos estudos de caso e nos questionários, que o curto período de duração do módulo é uma das principais causas que levam à repetência. Não se desconsiderou, com isso, a insuficiência de salas de EJA em alguns municípios como fator que também contribui para que os alfabetizandos repitam o módulo.*

*8.15.10 A discussão sobre o tempo de duração do módulo deve vir atrelada à questão da inserção do estágio de alfabetização no ciclo completo da EJA. O que se verificou nos estudos de caso, por exemplo, devido às características do público atendido pelo Alfabetização Solidária (pessoas de mais idade, preponderantemente de zonas rurais), é que, comparativamente a programas que atuam em zonas urbanas (caso do SESI e do MOVA), há necessidade de um tempo maior para que essas pessoas da zona rural alcancem um determinado nível de alfabetização.*

*8.15.11 A Equipe de Auditoria depreendeu dos trabalhos realizados que o tempo de duração do módulo é insuficiente para propiciar que os alfabetizandos, em geral, possam ingressar nas salas de EJA, tendo em vista que, como exemplo, de acordo com os dados da AAPAS (item LARANJA 4.29 deste relatório), 45,58% dos alfabetizandos que terminaram o módulo VIII/2000, com avaliações de habilidades classificadas em 'sem escrever' (12,49%) e 'escreve palavras reproduzindo a fala' (33,09%), as quais denotam as deficiências do aprendizado, que impossibilitam a promoção do aluno para outros estágios da EJA. No entanto, a proposta que se apresenta é no sentido de que os responsáveis pelo Programa (SEF, FNDE e AAPAS) promovam estudos com vistas a avaliar se o tempo de duração do módulo tem sido suficiente para atender os objetivos propostos, de forma que os resultados do estudo subsidiem, se for o caso, uma reavaliação do período definido para os respectivos módulos, ocasião em que deverão ser consideradas as ponderações apresentadas pela AAPAS para estes itens.*

*8.16 **Item 5.7**: Essa observação é confirmada pelos números e percentuais apresentados no Quadro 5, mostrando que não há exatamente uma preferência de atendimento por IES localizadas no mesmo estado onde estão os municípios a serem atendidos: 48% das IES estão localizadas na mesma UF do município atendido e 52% estão localizadas em outro estado. Conclui-se que, não*

*obstante os gestores informarem que a preferência de designação se dá localmente (IES locais atendendo municípios de seu próprio estado), os dados apresentados no Quadro 5 mostram que essa preferência não existe, já que há um equilíbrio entre atendimento por IES do mesmo estado do município e de fora dele.*

*8.16.1* ***Comentários do gestor ao item 5.7:*** *'Há um equívoco dos auditores no entendimento dessa questão. A preferência do Programa é efetivamente pelas IES do próprio estado, conforme mostra o quadro abaixo, no qual o maior percentual de atendimento está sempre com as IES da própria região.'*

*8.16.2 '(...) Vale mencionar que o Programa vem realizando estudos voltados para uma melhor compatibilização entre municípios e IES, priorizando o atendimento das mesmas em localidades de seu próprio estado. Porém, além do critério de economicidade, há que se analisar a capacidade instalada das IES regionais e também a qualidade da parceria prestada.'*

*8.16.3* ***Análise:*** *Não houve, de modo algum, 'equívoco' da Equipe de Auditoria. Houve, sim, análise de dados efetivada de modo diferenciado entre o que foi evidenciado no relatório de auditoria e o que consta da resposta do gestor.*

*8.16.4 Primeiramente, o gestor utiliza dados agregados por região geográfica, sendo que a equipe ressalta o atendimento no próprio estado, conforme restou claro nos Quadros 5 e 6 do relatório da auditoria. Obviamente, agregando-se os dados, obtém-se uma relação mais positiva de atendimento dos municípios dentro de uma mesma região geográfica, sendo que a relação dentro de um mesmo estado pode não ser tão favorável assim.*

*8.16.5 Mesmo os cálculos da equipe, considerando o atendimento por IES das regiões Sul e Sudeste, há que se observar que muitas IES do Nordeste – região de maior atendimento por parte do programa – atendem municípios fora de seus respectivos estados, que é o caso do Ceará (45% de atendimento fora do estado) e Pará (48% de atendimento fora do estado).*

*8.16.6 Em segundo lugar, a Equipe de Auditoria utilizou a distribuição <u>atual</u> de municípios às IES (dados fornecidos pela AAPAS em setembro de 2002), por sua vez os cálculos do gestor são referentes a módulos mais antigos (módulos 4, 6, 7, 8 e 9), sendo que o módulo em execução no 2º semestre de 2002 é o de número 12.*

*8.16.7 Relativamente ao parágrafo 0, supra, a recomendação do relatório, no item 10.1-III-d, engloba as preocupações do gestor no sentido de que a designação de um município a uma IES leve em consideração outros fatores que não somente a localização geográfica (proximidade da IES ao município):*

*8.16.8 'estabelecer critérios transparentes para designação de municípios às instituições de ensino superior, passando a priorizar o atendimento a municípios localizados no mesmo estado onde se encontra a IES, <u>caso a instituição de ensino tenha condições de prestar o atendimento, considerando sua capacidade operacional</u>, em comum acordo entre esse parceiro e a AAPAS, desde que esse tipo de sistemática se mostre como a alternativa mais viável em termos de economia e eficiência;'*

*8.17* ***Item 5.14:*** *O executor do Programa AAPAS não procedeu, até o momento, a nenhum estudo que pudesse evidenciar possíveis ganhos em termos de economicidade e eficiência, com relação aos gastos da capacitação dos alfabetizadores em outras unidades da federação e visitas mensais dos coordenadores das IES, até mesmo pelo fato de acreditar que a atual sistemática é vantajosa. De qualquer modo, deve ser enfatizado que a falta de parâmetros que indiquem qual sistemática seria mais vantajosa – atendimento por IES locais versus IES de outros estados – leva a necessidade de que sejam desenvolvidos tais estudos, até mesmo pelo fato de que <u>não há</u>, conforme evidenciado anteriormente (Quadros 5 e 6), na realidade, uma preferência por atendimento dos municípios por instituições de ensino locais.*

*8.17.1* ***Comentários do gestor ao item 5.14****: 'A afirmação contida nesse item demonstra claramente que os Senhores Auditores desconsideraram todas as ações e os esforços que o Programa vem engendrando ao longo sua trajetória, com a adoção de medidas que visam a constante otimização e redução dos custos operacionais. Um exemplo dessas medidas foi o estabelecimento de parcerias com as companhias aéreas, que hoje são em número de 6 e com as quais a AAPAS tem obtido descontos de 50% em qualquer trecho e período voado'.*

*8.17.2* ***Análise:*** *A Equipe de Auditoria, no item 5.14 do relatório, não desconsiderou nenhum dos esforços da AAPAS no sentido de reduzir os custos do Programa, como por exemplo, por meio da obtenção de melhores tarifas junto às empresas aéreas. O relatório indica que não foram procedidos formalmente, com resultados que pudessem ser apresentados por escrito à Equipe de Auditoria, estudos com o objetivo de 'evidenciar possíveis ganhos em termos de economicidade e eficiência, com relação aos gastos da capacitação dos alfabetizadores em outras unidades da federação e visitas mensais dos coordenadores das IES'.*

*8.17.3 Os demais comentários ao item 5.14 são condizentes com as recomendações II-a e III-d, ambas do item 10.1 do relatório, respectivamente.*

*8.18* ***Item 5.19:*** *Cabe observar, ainda, com relação à infra-estrutura mínima que deve ser oferecida pelos municípios, que durante as visitas* ***in loco*** *os coordenadores locais e os alfabetizadores registraram a falta de merenda, fruto do atraso da remessa dos recursos pela AAPAS às prefeituras, comentaram também a inexistência de merendeiras para preparar a merenda para os alfabetizandos, em especial nas escolas que não têm aulas regulares no horário noturno. No caso das salas de aula que funcionam isoladas da estrutura do ensino regular não há cozinha, as instalações sanitárias são inadequadas e a iluminação é precária por falta de luz elétrica, suprida por meios menos eficientes como informaram os mesmos coordenadores locais e alfabetizadores.*

*8.18.1* ***Comentários do gestor ao item 5.19: '****O fato de o Programa não realizar o pagamento ou atrasar o repasse dos recursos da merenda não impede o oferecimento da mesma aos alfabetizandos pela Prefeitura'.*

*8.18.2 '(...) Pode-se assim concluir, com isso, que não é por falta de comunicação ou de problemas de gestão da AAPAS que os municípios apresentam regularmente pendências em suas prestações de contas.'*

*8.18.3* ***Análise:*** *A Equipe de Auditoria entende que, na medida em que a AAPAS não repassa aos municípios os recursos para aquisição de merenda para os alfabetizandos e transfere competência aos próprios municípios, ela está prejudicando o desempenho do Programa como um todo. Apesar do termo de adesão não obrigá-la ao fornecimento da merenda, trata-se de um compromisso que a Prefeitura e os demais colaboradores e beneficiários esperam ver cumprido. A Prefeitura, por ter outras prioridades, pode vir a não destinar recursos próprios para a merenda dos alfabetizandos e, como conseqüência, estes acabam por abandonar o curso. A falta de merenda, inclusive, tem sido registrada como uma das causas de evasão de alunos do curso de alfabetização pela própria AAPAS.*

*8.18.4 Os estudos de caso demonstraram que há, sim, problemas de comunicação e de gestão tanto por parte da AAPAS quanto por parte das Prefeituras.*

*8.19 Analisa-se a seguir em conjunto os comentários do gestor para os itens 5.34, 5.35 e 5.36:*

*8.19.1* ***Item 5.34:*** *Já os dados remetidos pela AAPAS mostraram que, além do atraso referente àquelas parcelas já pagas, há, ainda, um grande número de bolsas que deixaram de ser recebidas pelos Coordenadores Municipais, monitores pedagógicos e alfabetizadores (Projeto Nacional), como se segue (Tabelas 2 e 3).*

***Tabela 2 - Percentual de bolsas não pagas no Projeto Nacional***

| ANO | Total de bolsas devidas | Quantidade de bolsas não pagas | Percentual de bolsas não pagas |
|---|---|---|---|
| 1999 | 5.290 | 134 | 3% |
| 2000 | 12.400 | 1.514 | 12% |
| 2001 | 15.155 | 2.989 | 20% |
| 2002 | 1.230 | 444 | 36% |

***Fonte****: Dados da AAPAS.*

*8.19.2* ***Item 5.35*** *Com relação aos coordenadores das IES no Projeto Nacional, o cenário é o seguinte:*

***Tabela 3 - Percentual de bolsas não pagas no Projeto Nacional***

| ANO | Total de bolsas devidas | Quantidade de bolsas não pagas | Percentual de bolsas não pagas |
|---|---|---|---|
| 1999 | 4.475 | 2.340 | 52% |
| 2000 | 10.575 | 4.855 | 46% |
| 2001 | 19.840 | 10.056 | 51% |
| 2002 | 15.195 | 8.894 | 59% |

***Fonte****: Dados da AAPAS*

*8.19.3* ***Item 5.36*** *Nesse mesmo sentido, o Relatório de Acompanhamento do Programa Alfabetização Solidária, produzido pelo FNDE em fevereiro de 2002, constatou atraso no pagamento das bolsas aos alfabetizadores e Coordenadores Locais em 88% dos 108 municípios visitados pelos técnicos da Autarquia em 2001.*

*8.19.4* ***Comentários do gestor aos itens 5.34, 5.35 e 5.36:*** *'Ao conferir as tabelas dos itens acima citados, verifica-se que a forma na qual foram interpretados os dados enviados pela AAPAS pode estar equivocada. Os dados foram classificados por beneficiário e não por município / módulo, ou seja, se houver alguma alteração do beneficiário durante o decorrer do módulo, como a troca de um Coordenador Municipal, o número de bolsas devidas aumenta, ocasionando um acréscimo no percentual de bolsas não pagas.*

*8.19.5 O cálculo utilizado pelo consultor do TCU para determinar o ano foi feito de acordo com a data de início das aulas e não com o módulo, ocasionando uma mistura de módulos. Exemplo: o curso que se inicia em 15/12/2000 refere-se ao 1º módulo de 2001; portanto, ao ano de 2001 e não 2000, como apresentado no relatório. Constata-se também que os dados da Tabela 3 foram calculados de forma diferente das demais tabelas, ou seja, o ano de referência foi retirado da data de término das aulas e não de início.'*

*8.19.6* ***Análise:*** *A Equipe esclarece que não houve equívoco na fórmula de cálculo. Arbitrou-se datas de início e de término de módulo na fórmula de cálculo, ante a ausência de informações relevantes para tais cálculos, conforme está esclarecido no apêndice 9 (atrasos no pagamento de bolsas e atrasos no pagamento de merenda/lanche.)*

*8.19.7 Os percentuais de atraso de merenda registrados pela AAPAS são, em parte, superiores aos encontrados pela Equipe de Auditoria.*

*8.20* ***Item 5.38:*** *Por outro lado, nos estudos de caso, verificou-se que os coordenadores, tanto os locais como os das IES, manifestaram-se no sentido de responsabilizar a AAPAS quanto aos problemas relativos às prestações de contas. Muitas reclamações foram registradas no tocante à desorganização interna da AAPAS, principalmente no que tange ao recebimento e guarda dos documentos encaminhados à Associação. Em município do Pará visitado pela Equipe de Auditoria, por exemplo, uma coordenadora local afirmou que, mesmo com a comprovação por AR (aviso de recebimento) de que os documentos exigidos pela AAPAS haviam sido a ela encaminhados, seu município constava com prestação de contas pendente no sistema informatizado da Associação.*

*8.20.1* ***Comentários do gestor ao item 5.38:*** *'(...) Analisando os 15 municípios selecionados pelo TCU, verifica-se que, considerando todos os pagamentos já realizados, desde à implantação do Programa, existem somente 17 parcelas cujas prestações de contas não foram encaminhadas pelos mesmos (em situação 'aguardando'). As prestações de contas não-recebidas referem-se a pagamentos efetuados de agosto a novembro de 2002 e nenhum deles foi, ainda, encaminhado pelo município, conforme pesquisa no sistema informatizado de digitalização da AAPAS.*

*8.20.2 Esse levantamento contradiz o fato de que os documentos enviados não são recebidos pelo Programa, pois, considerando a quantidade de pagamentos realizados, a proporção de 17 prestações de contas em situação 'aguardando' é muito pequena. Confirma-se, com isso, que o município está ciente da importância de encaminhar à AAPAS a documentação dos recursos recebidos e do constante esforço do Programa na revisão de procedimentos, com vistas a melhor atender aos seus parceiros.*

*8.20.3 (...) Em relação ao município do Estado do Pará, identificou-se que o município a que o órgão faz referência é Igarapé-Miri. Sobre a alegação do município de que encaminhou a prestação de contas e de que o Programa o teria extraviado, mediante a comprovação do recebimento por meio de AR, informa-se que:*

*1. em contato com a Secretária de Educação de Igarapé-Miri, foi informada de que a documentação que o município faz menção refere-se ao recurso de capacitação do módulo XI, pago no dia 24/01/02;*

*2. no dia 05/04/02, 72 dias após a data de pagamento, o município encaminhou a prestação de contas do referido recurso;*

*3. 03 dias depois, após análise da documentação, a prestação de contas foi notificada, isto é, foram informadas as incorreções e as propostas de solução (incorreção nos dados cadastrais e no valor total da nota fiscal avulsa nº 1060);*

*4. 25 dias depois, no dia 03/05/02, a correção solicitada chegou ao Programa;*

*5. 06 dias depois, renotificamos a prestação de contas, isto é, a correção encaminhada não corrigia por completo as incorreções apresentadas (incorreção nos dados cadastrais da nota fiscal avulsa nº 1060);*

*6. 43 dias depois, a correção chegou e, no mesmo dia, foi renotificada pela 2ª vez (a carta de correção fiscal está incorreta);*

*7. 60 dias depois, chegou a correção e no mesmo dia foi analisada. A aprovação ocorreu no dia seguinte.*

*8.20.4Após esse relato, contesta-se, também, a alegação de que a prestação de contas ou a correção da prestação de contas tenha sido extraviada pelo Programa.'*

*8.20.5* ***Análise:*** *Por ocasião da visita da Equipe de Auditoria aos municípios para proceder aos estudos de caso (de 07 a 18.10.2002) nenhum dos alfabetizadores e Coordenadores Locais dos municípios visitados, segundo relato dos mesmos, haviam recebido pagamento das bolsas relativas ao período de agosto a outubro de 2002.*

*8.20.6 No que pese os esforços da AAPAS em se organizar cada vez mais para atender à demanda, cabe registrar que, nos estudos de caso, não apenas os Coordenadores Municipais reclamaram da desorganização da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária, mas também os coordenadores das IES visitadas. No entanto, a Equipe entende que os atrasos nas bolsas ocorrem igualmente pela demora na análise das contas devido à desorganização da AAPAS e pela falta de preparo dos coordenadores no envio da documentação referente às prestações de contas.*

*8.21* ***Item 5.45:*** *Cabe ressaltar, ainda, que durante a aplicação do questionário na Universidade de São Paulo, foi levado ao conhecimento dessa Equipe que uma das coordenadoras de grupo do Programa, Sra. Zélia Brito de Souza, não repassou o pagamento da bolsa aos alfabetizadores da cidade de Guarulhos – SP, bem como não comprovou a totalidade da aplicação dos valores recebidos destinados à compra de merenda escolar.*

*8.21.1* ***Comentários do gestor ao item 5.45:*** *'Esse é um assunto de conhecimento da AAPAS que já adotou e vem adotando regularmente, em casos semelhantes, procedimentos administrativos e jurídicos para cada situação, quando necessário.*

*8.21.2 (...) Isso significa dizer que a AAPAS esgota todos os meios administrativos cabíveis para solucionar as pendências existentes, antes de adotar os procedimentos judiciais. Dessa forma, são obedecidos os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Entretanto, no caso citado por essa Auditoria, a AAPAS está instaurando processo jurídico cabível, visando a resolução do problema. Vale ressaltar que o recurso a que se referem os Senhores Auditores nesta questão não é oriundo de fontes públicas e sim de fontes privadas.'*

*8.21.3* ***Análise:*** *As iniciativas da AAPAS em apurar o caso de desvio de recursos relatado no item 5.45 somam-se à proposta de recomendação da Equipe de Auditoria, constante do item 10, inciso IV, do relatório. Transfere ao FNDE a verificação dos desvios de recursos, por ser ele o responsável pelo convênio e, portanto, conhecedor dos seus termos e do respectivo plano de trabalho, no qual estão incluídas as fontes de recursos. Assim o FNDE poderá acompanhar o andamento do processo administrativo ou judicial acerca do caso e verificar se trata-se de recursos públicos ou privados, adotando as medidas cabíveis, se for o caso.*

*8.22* ***Item 5.58:*** *De fato, a equipe se deparou, nos estudos de caso, com municípios (Flexeiras/AL e Vargem Grande/MA) que haviam adiantado os recursos para aquisição da merenda, na esperança de serem ressarcidos pelo Programa, a até mesmo com municípios como Barcarena/PA, que haviam se endividado junto ao comércio local com o intuito de garantir o fornecimento da merenda aos participantes do PAS, para que eles não deixassem de freqüentar as aulas. A coordenadora local desse último município afirmou, entretanto, que até o ano de 2001 os recursos para merenda eram enviados tempestivamente, porém, a partir de dezembro daquele ano,*

*não houve mais liberação dos recursos pela AAPAS, o que desmotivou bastante os alunos a continuarem estudando.*

*8.22.1* ***Comentários do gestor ao item 5.58****: Sobre a afirmação dos municípios de Flexeiras/AL, Vargem Grande/MA e Barcarena, que compraram a merenda com recursos próprios e que não foram ressarcidos pelo Programa, informa-se que:*

*a) Município de Flexeiras - início e término das aulas do módulo XI – 04/02/02 a 28/06/02*

| Parcelas | Data do Pagamento | Motivo do pagamento com atraso |
|---|---|---|
| 01 | 09/04/02 | Existiam 02 prestações de contas em aberto que impediam o pagamento. Após a regularização, o pagamento foi processado. |
| 02 | 09/04/02 | Existiam 02 prestações de contas em aberto que impediam o pagamento. Após a regularização, o pagamento foi processado. |
| 03 | 08/05/02 | Pagamento dentro do cronograma, considerando que havia uma prestação de contas em aberto. |
| 04 | 17/07/02 | Ressarcimento de despesas após o encaminhamento da cópia da nota fiscal. |
| 05 | 17/07/02 | Ressarcimento de despesas após o encaminhamento da cópia da nota fiscal. |

*b) Município de Barcarena - início e término das aulas do módulo XI – 18/02/02 a 27/06/02. Esse informou à AAPAS que não tinha recebido pagamentos depois de 2001. Conforme levantamento abaixo, verifica-se que houve, sim, repasses.*

| Parcelas | Data do Pagamento | Motivo do pagamento com atraso |
|---|---|---|
| 01 | 07/03/02 | O atraso de quase 01 mês deveu-se a problemas de cadastro da prefeitura municipal. |
| 02 | 07/03/02 | O atraso de quase 01 mês deveu-se a problemas de cadastro da prefeitura municipal. |
| 03 | 29/08/02 | Ressarcimento de despesas após o encaminhamento da cópia da nota fiscal e regularização de 2 prestações de contas que impediam o pagamento. |
| 04 | - | Pagamento não solicitado para fins de ressarcimento. |
| 05 | - | Pagamento não solicitado para fins de ressarcimento. |

*c) Município de Vargem Grande - início e término das aulas do módulo X – 15/10/01 a 28/02/02. No dia 29/11/02, fez-se contato com a Secretária de Educação, Irmã Inês, quando foi informado que não há pagamento de merenda que deva ser ressarcido pelo Programa.*

| Parcelas | Data do Pagamento | Motivo do pagamento com atraso |
|---|---|---|
| 01 | 11/10/01 | Pagamento dentro do cronograma |
| 02 | 13/11/01 | Pagamento dentro do cronograma |
| 03 | 31/01/02 | Existiam 02 prestações de contas em aberto que impediam o pagamento. Após a regularização no dia 16/01/02 e 19/01/02, o pagamento foi processado. |
| 04 | 31/01/02 | Existiam 02 prestações de contas em aberto que impediam o pagamento. Após a regularização no dia 16/01/02 e 19/01/02, o pagamento foi processado. |
| 05 | - | Pagamento não solicitado para fins de ressarcimento. |

*Observação: ao se contatar os municípios de Barcarena e Flexeiras, para verificar o que se continha no relatório de auditoria, os Coordenadores Municipais informaram que não há pagamento de ressarcimento de merenda a ser feito.*

*8.22.2* ***Análise:*** *Não obstante os esclarecimentos oferecidos pela gestora nos quadros demonstrativos, a Equipe entende que o ressarcimento de despesas efetuadas pelos municípios com merenda deveria ser exceção. Não é obrigação do município alocar recursos próprios para adquirir merenda para os alunos do Alfabetização Solidária, pois esse é um compromisso assumido pelo Programa. Ademais, o fato de não haver solicitação de pagamento para fins de ressarcimento, como demonstrado nos quadros referentes aos municípios de Barcarena e Vargem Grande, não exime a AAPAS da responsabilidade e obrigação de transferir os recursos para merenda. Isso comprova a intempestividade e até mesmo ausência da transferência de algumas parcelas devidas a esses municípios.*

*8.22.3 Oportuno esclarecer que Flexeiras-AL e Vargem Grande-MA foram citados no relatório como exemplo de municípios cujas prefeituras, em decorrência da intempestividade na remessa dos recursos para a merenda por parte da AAPAS, compraram a merenda com recursos próprios. Nestes dois casos a Equipe de Auditoria não se referiu à omissão da AAPAS quanto ao ressarcimento das despesas. Estas informações foram prestadas à Equipe de Auditoria pelos Coordenadores Locais, representantes do Programa nos referidos municípios. No caso do município de Vargem Grande-MA, como as informações da Secretária Municipal de Educação e do Coordenador Geral não são coincidentes, substituímos, no referido item, o nome do município pelo de Messias-AL que teve situação semelhante.*

*8.23. **Item 5.63**. Por outro lado, as prefeituras, por intermédio de seus coordenadores locais, responsabilizaram a AAPAS pelos problemas enfrentados, alegando falta de agilidade na análise e aprovação das prestações de contas e desorganização interna quanto ao recebimento e guarda dos documentos a ela enviados, além da dificuldade de comunicação. Como esses aspectos já foram anteriormente abordados quando da análise sobre o atraso no repasse dos recursos para pagamento das bolsas, corrobora-se as considerações ali mencionadas.*

*8.23.1 **Comentários do gestor ao item 5.63:** 'Conforme consta no Termo de Parceria, é prerrogativa da Prefeitura Municipal receber os recursos de merenda pela AAPAS, em uma conta específica para o Programa e pelo encaminhamento das prestações de contas.*

*8.23.2 Dessa forma, as informações prestadas pelos Coordenadores Municipais sobre repasses e prestações de contas de merenda podem não ser totalmente fidedignas, pois, muitas vezes, os mesmos não têm acesso à real situação.*

*8.23.3 É importante deixar claro que o Coordenador Municipal, no que diz respeito a informações sobre merenda, tem um papel de colaborador, pois se trata de atribuição da prefeitura.'*

*8.23.4 **Análise:** A Equipe de Auditoria tem conhecimento de que a gestão da merenda para os alfabetizandos é de competência da Prefeitura. Ocorre que o representante do Programa no município é o Coordenador Local. O Coordenador Local, como representante do Programa é merecedor de crédito por parte da Equipe de Auditoria. Se ele prestou informações acerca do recebimento da merenda e da sua distribuição a Equipe registrou as informações como verdadeiras.*

*8.23.5 Eis aqui mais um caso de falha na comunicação da AAPAS. O Coordenador Local, representante do Programa no município deveria ser informado acerca da remessa dos recursos para a merenda aos respectivos municípios, assim esses Coordenadores exerceriam o controle social sobre o uso dos recursos para aquisição da merenda, com vistas a assegurar a correta aplicação dos recursos.*

*8.24 **Item 6.5**. Cabe, então, averiguar quais são as dificuldades encontradas por esses alunos egressos para prosseguirem nos estudos da educação de jovens e adultos. Deste modo, quanto a essas dificuldades, 27,19% dos coordenadores locais e 38,44% dos coordenadores das IES informaram que as salas de EJA (supletivo) existentes são distantes da residência dos alunos e 35% dos coordenadores locais e 26,19% dos coordenadores das IES disseram que os alunos trabalharam e não têm tempo para continuar seus estudos. Portanto, constata-se que a distância é um fator desmotivador para os alunos, no sentido de continuarem a estudar nas salas de EJA, apesar de freqüentarem as salas de alfabetização do Programa. Tal fato também foi constatado nos estudos de caso efetuados nos estados da Paraíba (Pilar, Santa Rita e Aroeiras) e Alagoas (Messias, Flexeiras e União dos Palmares), reforçando a afirmativa de que o Programa Alfabetização Solidária está desarticulado em relação à política educacional de educação de jovens e adultos. Os dados acima estão demonstrados nos gráficos a seguir (Gráficos 17, 18 e 19).*

*8.24.1 **Comentários do gestor ao item 6.5:** 'Não é obrigação do Programa responsabilizar-se pelas salas de EJA, que é uma responsabilidade constitucional do município, conforme mencionado em itens anteriores. Isto significa que não é legítimo atribuir ao Programa a desarticulação existente na política educacional de jovens e adultos. A rede pública municipal é que deve se articular para resolver o problema da localização de suas salas de aula, problemas dos alunos relacionados ao trabalho e número de vagas que se oferece para a EJA.*

*8.24.2 O papel do Programa seria tão somente estimular e orientar a institucionalização de EJA e a absorção dos alunos egressos das salas de alfabetização; inclusive, a AAPAS conta com uma estrutura específica para executar essas atividades, que é o Departamento de Articulação Institucional (DEAI).'*

*8.24.3 **Análise:** A Equipe de Auditoria é ciente de que 'não é obrigação do Programa responsabilizar-se pelas salas de EJA, que é uma responsabilidade constitucional do município, conforme mencionado em itens anteriores". O disposto no item 6.5 objetiva reforçar a afirmativa de que o Programa Alfabetização Solidária está desarticulado em relação à política educacional de educação de jovens e adultos, ocasionando nossa proposta de recomendação, conforme item 10, inciso VII, abaixo transcrita:*

*8.24.4 'integrar a execução da Ação de Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos à política educacional do Ministério da Educação para jovens e adultos, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA;'*

*8.25* ***Item 7.1:*** *A fim de acompanhar o desenvolvimento do Programa e seus produtos ao longo do tempo, definiram-se indicadores de desempenho para o Programa. Esses indicadores poderão ser utilizados pelo Tribunal para o monitoramento sistemático do desempenho do PAS, bem como pelos gestores do Programa, com o objetivo de acompanhá-lo e avaliá-lo gerencialmente.*

***Quadro 9 - Indicadores de desempenho propostos para o Programa***

| ID | DENOMINAÇÃO | PERIODO DE APURAÇÃO | BASE GEOGRÁFICA | FORMULA |
|---|---|---|---|---|
| 1 | % da população-alvo atendida | Semestral (por módulo) | Municipal[1] estadual | Alunos atendidos / total de analfabetos |
| 2 | Tempo médio de atraso no pagamento das bolsas | Semestral (por módulo) | Municipal[1] estadual | média do número de dias de atraso no pagamento das bolsas |
| 3 | Tempo médio de atraso no repasse de recursos para aquisição de merenda / lanche | Semestral (por módulo) | Municipal[1] estadual | média do número de dias de atraso no repasse dos recursos para aquisição de merenda / lanche |
| 4 | % de alunos que refazem o módulo de alfabetização | Bienal | Estadual nacional | Alunos que se inscreveram em mais de um módulo / alunos matriculados nos módulos |
| 5 | % de atendimento de municípios com maiores índices relativos de analfabetismo | Anual | Estadual nacional | Número de municípios atendidos num total definido[2] de municípios com maiores índices relativos[3] de analfabetismo |
| 6 | Custo operacional – capacitação de alfabetizadores | Semestral (por módulo) | Estadual nacional | Valor gasto com capacitação de alfabetizadores / valor total gasto no módulo |
| 7 | Custo operacional – visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios | Semestral (por módulo) | Estadual nacional | Valor gasto com visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios / valor total gasto no módulo |

***Notas:***

[1] *O termo "municipal" inclui medição – em separado - dos indicadores nos grupos do Projeto Grandes Centros Urbanos.*

[2] *Valor a ser definido; p. ex.: 500 municípios com maiores índices relativos de analfabetismo (definido pelo IBGE).*

[3] *Índice relativo significa o percentual de analfabetos com relação ao total da população local.*

*8.25.1* ***Comentários dos gestores ao item 7.1:***

*8.25.2* ***Comentários da gestora da AAPAS:*** *'Ao se avaliar os indicadores de desempenho para o Programa, deve-se considerar que:*

*i) a liberação dos recursos por parte dos financiadores nem sempre ocorre nos prazos compatíveis com a devida necessidade de pagamento pela AAPAS para os municípios e IES parceiras;*

*ii) faz-se necessário o cumprimento das exigências de prestação de contas pelos beneficiários das bolsas e merendas, conforme instruções normativas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN);*

*iii) os índices de analfabetismo utilizados pelo Programa Alfabetização Solidária são os publicados nas estatísticas oficiais do IBGE.*

*8.25.3* ***Análise:*** *A Equipe de Auditoria excluiu do relatório a exigência de adotar o indicador: taxa de analfabetismo na população acima de 15 anos, por tratar-se de índice do IBGE, como bem registrou a gestora da AAPAS.*

*8.25.4* ***Comentários do gestor do FNDE:*** *'Após leitura da referida versão preliminar não identificamos nenhum ponto merecedor de reparos e gostaríamos apenas de ponderar que o prazo para a elaboração de um plano de ação conjunto FNDE; SEF/MEC e AAPAS é extremamente curto face à natureza das recomendações propaladas e ao momento político do primeiro semestre de 2003. Nossa avaliação é de que um trabalho com a amplitude sugerida pela Equipe de Auditoria demande algo em torno de 180 dias.*

*8.25.5 Finalmente, julgamos que os indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do programa, incluído no relatório, sejam tratados como proposta a ser estudada quando da elaboração do plano de ação, momento adequado para se avaliar as suas viabilidades de cálculo e pertinência quanto aos propósitos.'*

*8.25.6* ***Análise:*** *A ponderação da gestora do FNDE quanto ao prazo para a elaboração de um plano de ação, considerando o atual quadro político é pertinente e, em razão do seu pedido a Equipe de Auditoria ampliou o prazo para 90 (noventa) dias.*

*8.25.7 Quanto aos indicadores de desempenho, a Equipe de Auditoria entende que a proposta de recomendação constante do item 10, inciso VIII contempla as aspirações da gestora quanto a matéria.*

*8.26* ***Item 10, inciso VI:*** *Recomende à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação – SEF/MEC que estude a viabilidade de elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado ('Viver e Aprender'), com vistas a atender os alfabetizandos, jovens e adultos, em estágio inicial de aprendizagem, sugerindo o aproveitamento dos estudos já realizados pela AAPAS nesse sentido.*

*8.26.1* ***Comentário da gestora da Secretaria de Educação Fundamental do MEC-SEF/MEC à proposta de recomendação constante do item 10, inciso VI:*** *'No que se refere à recomendação para que seja elaborado novo material didático, esta Secretaria considera a possibilidade de oferecer materiais diversificados para os docentes selecionarem o mais adequado ao tipo de aluno que pretende atender a real importância para o processo ensino aprendizagem. No entanto é de parecer que o material atualmente disponibilizado pelo MEC – Viver e Aprender – seja avaliado por especialistas da área de Educação de Jovens e Adultos, os quais poderão oferecer um parecer técnico sobre a sua adeqüação para o estágio inicial da aprendizagem dos alunos de EJA.'*

*8.26.2* ***Análise****: A Equipe entende relevante elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado ('Viver e Aprender'), com vistas a atender os alfabetizandos, jovens e adultos em estágio inicial de aprendizagem. Não necessariamente esta elaboração tenha que ser feita pela SEF, ela deve sim liderar o estudo e convidar, a seu critério, os especialistas que julgar conveniente, incluindo entre eles a AAPAS, ante a existência, naquela Associação, de estudos neste sentido.'*

*8.27 Analisa-se a seguir em conjunto os comentários do gestor para as propostas de recomendação constantes do item 10, incisos V, VI, VIII e IX:*

*8.27.1* ***Item 10, inciso V:*** *Recomende ao FNDE/MEC e à SEF/MEC que, juntamente com a AAPAS, promovam estudos no sentido de avaliar se a duração de seis meses do módulo propicia: (a) o aproveitamento da capacitação adquirida pelo alfabetizador; (b) a aprendizagem do alfabetizando e (c) a observância do princípio da economicidade, com vista a aferir se o tempo de duração do módulo é suficiente para atender aos objetivos propostos pelo Programa, de forma que os resultados do estudo subsidiem, se for o caso, uma reavaliação do período definido para os respectivos módulos de alfabetização;*

*8.27.2* ***Item 10, inciso VII:*** *Recomende ao Ministério da Educação - MEC a realização de estudos com vistas a:*

*a) integrar a execução da Ação de Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos à política educacional do Ministério da Educação para jovens e adultos, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA;*

*b) criar uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos.*

*8.27.3* ***Item 10, inciso VIII:*** *Determine ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) que remetam ao Tribunal, no prazo 90 dias, plano de ação, formulado juntamente com a AAPAS, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no subitem 7.1 deste relatório, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;*

*8.27.4* ***Item 10, inciso IX:*** *Determine ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) que*

*estabeleçam grupo de contato de auditoria, com a participação da AAPAS, além da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;*

*8.27.5* ***Comentário da gestora da Secretaria de Educação Fundamental do MEC-SEF/MEC às propostas de recomendação constantes do item 10, incisos V, VI, VIII e IX:*** *'Com relação à realização de estudos referentes aos programas e propostas de Educação de Jovens e Adultos recomendados bem como a elaboração de um plano de ação formulado de forma conjunta pela Secretaria de Educação Fundamental (SEF/MEC), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE/MEC) e a AAPAS, esta Secretaria buscará articulação com os referidos órgãos e indicará representante (s) para compor o grupo de contato de auditoria.'*

*8.27.6* ***Análise:*** *A gestora acatou as propostas de recomendação feitas pela Equipe de Auditoria.*

*1.*

*9. CONCLUSÃO*

*9.1A auditoria evidenciou que a Ação Alfabetização Solidária não está devidamente articulada com a política pública de educação de jovens e adultos que, constitucionalmente, está a cargo dos governos municipais. Embora o modelo funcione por meio de parcerias que incluem os municípios como um dos atores relevantes, na prática não há uma ligação direta entre o Programa auditado e a continuidade que seria esperada para que os alunos da Alfabetização Solidária pudessem ingressar em salas de Educação de Jovens e Adultos (EJA).*

*9.2Dessa forma, o Programa Alfabetização Solidária caracteriza-se, conforme mencionado no item 6.3 deste relatório, como uma ação executada de forma isolada em relação à política nacional de educação para jovens e adultos, adotada pelo Ministério da Educação, e não apresenta a sinergia necessária para assegurar a continuidade do processo educacional dos alfabetizandos, em cumprimento aos objetivos propostos pela Ação objeto desta auditoria.*

*9.3A articulação da ação de alfabetização com a política educacional adotada pelo MEC para jovens e adultos possibilitaria que os alfabetizandos egressos do PAS continuassem seus estudos na EJA, propiciando aos alunos alcançarem maiores níveis de escolaridade.*

*9.4A auditoria identificou, ainda, que além da falta de articulação da ação de alfabetização com a política educacional adotada pelo MEC para jovens e adultos, o Programa de Alfabetização Solidária poderia obter maior efetividade mediante a adoção de medidas por parte da AAPAS, no sentido de aperfeiçoar o programa, tais como: otimização dos procedimentos internos de recebimento e guarda de documentos e dos meios de comunicação; maior aproveitamento da capacitação dos alfabetizadores; e aumento do tempo de duração do módulo.*

*9.5A otimização dos procedimentos internos da AAPAS de recebimento e guarda de documentos e dos meios de comunicação facilitaria a solução para o atraso no repasse de recursos para pagamento das bolsas dos coordenadores locais, monitores e alfabetizadores, haja vista que a omissão ou a existência de pendências na prestação de contas acarreta a interrupção do pagamento, prejudicando o desempenho do Programa.*

*9.6O maior aproveitamento da capacitação dos alfabetizadores, por sua vez, favoreceria a qualidade de ensino, atenderia ao princípio da economicidade e da eficiência, aumentaria a efetividade do processo de aprendizagem dos alunos e diminuiria o número de capacitações.*

*9.7Já o aumento do tempo de duração do módulo favoreceria o processo de aprendizagem dos alfabetizandos, diminuiria o número de alunos rematriculados e aumentaria a possibilidade de atingimento dos objetivos do Programa. Há que se considerar também a economia de recursos financeiros advinda da redução do número de capacitações de alfabetizadores.*

*9.8Como ponto forte do PAS, pode ser mencionado que mais de 70% do público alvo atendido pelo Programa encontra-se na zona rural dos municípios. Isto demonstra a importância social da ação de alfabetização, pois beneficia uma população carente, de difícil acesso e afastada do convívio social dos centros urbanos.*

*9.9Destacou-se, também, a disseminação de conhecimentos proporcionada pela capacitação de agentes alfabetizadores, sob o ponto de vista do desenvolvimento do capital social e humano e formação de lideranças nos municípios atendidos pelo Programa. Outro ponto positivo é a*

*participação das IES na execução do Programa, capacitando os alfabetizadores e acompanhando o seu desempenho nos municípios, além de despertar a consciência de cidadania nas pessoas.*

*9.10Visando a contribuir para a melhoria da efetividade do programa, são propostas, dentre outras, recomendações no sentido de que sejam adotados os seguintes indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do Programa: percentual da população-alvo atendida; tempo médio de atraso no pagamento das bolsas; tempo médio de atraso no repasse de recursos para aquisição de merenda / lanche; percentual de alunos que refazem o módulo de alfabetização; percentual de atendimento de municípios com maiores índices relativos de analfabetismo; custo operacional da capacitação de alfabetizadores; custo operacional das visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios; e taxa de analfabetismo na população acima de 15 anos.*

*9.11Além disso, tendo em vista os problemas constatados em relação à guarda de material nos municípios atendidos pelo Programa, foi recomendado que fosse inserido no Termo de Adesão com as Prefeituras Municipais a exigência de que estas mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de 5 anos após a conclusão do módulo, os documentos sobre a execução do Programa em seus municípios, especialmente os dados sobre número de alunos matriculados, evadidos, os que concluíram cada módulo e os que refizeram um ou mais módulos.*

*9.12No sentido de reduzir o custo do Programa com a capacitação dos alfabetizadores, bem como com a elaboração e distribuição de material didático, em observância ao princípio da economicidade foram recomendados estudos de viabilidade a fim de: (a) elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado ('Viver e Aprender'), com vistas a atender os alfabetizandos, jovens e adultos, em estágio inicial de aprendizagem; (b) avaliar se a duração atual de 6 meses do módulo propicia o aproveitamento da capacitação do alfabetizador e a aprendizagem do aluno; (c) evidenciar possíveis economias com a diminuição de gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores para capacitação em outros estados, bem como deslocamentos aéreos de coordenadores das IES nas visitas mensais aos municípios, considerando uma sistemática diferente da que é atualmente empregada no Programa; (d) integrar a execução da Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos à política educacional do Ministério, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA; e (e) criar uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos.*

*9.13Um outro ponto importante foi a constatação de atraso no repasse dos recursos para pagamento de bolsas e para aquisição de merenda, sendo recomendado que fossem adotadas providências no sentido de priorizar o repasse de recursos para o pagamento das bolsas referentes aos módulos já encerrados, bem como de criar meios para resolver, com maior agilidade, as pendências relacionadas às prestações de contas, com vistas a reduzir o tempo médio de demora no pagamento das bolsas - enquanto não vigorar a nova sistemática de repasse por meio dos Correios – e da merenda.*

*9.14A implantação do controle de dados sobre o número de alunos rematriculados evitaria o desperdício de recursos com a redistribuição de material didático do programa, haja vista que não seria necessário entregar, novamente, esse material aos alunos que refazem o módulo, como foi constatado durante a auditoria. Ainda, evitaria distorção nas estatísticas sobre o número de alunos atendidos, pois um mesmo aluno pode ser contado mais de uma vez (em módulos distintos) nas coletas de dados sobre alunos matriculados e alunos que concluíram o módulo.*

*9.15Há expectativa, também de que a execução da Ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos possa ser inserida na política educacional adotada pelo MEC para jovens e adultos (EJA), institucionalizando, assim, a execução da ação de alfabetização de jovens e adultos como política permanente de governo. Além disso, os alunos da alfabetização passariam a fazer parte da estatística do Censo Escolar para efeitos de financiamento da EJA.*

*9.16Quanto à melhoria dos procedimentos internos da AAPAS de recebimento e guarda de documentos e dos meios de comunicação, agilizaria a resolução das pendências relativas às prestações de contas, evitando-se, com isso, o atraso no repasse dos recursos para pagamento da merenda e das bolsas dos alfabetizadores, coordenadores locais, monitores pedagógicos e coordenadores das IES envolvidos na execução do Programa. Além disso, aumentaria a motivação*

*dos atores do Programa para continuarem exercendo seus respectivos papéis, bem como fortaleceria a credibilidade do Programa junto aos parceiros envolvidos.*

*9.17Outro ponto importante a destacar é o benefício que poderá advir da adoção de indicadores de desempenho propostos, haja vista que permitirão mensurar as dimensões relevantes do Programa com relação à eficiência, eficácia, efetividade e eqüidade.*

*9.18Finalmente, espera-se que a implementação das recomendações a serem formuladas pelo Tribunal, em decorrência da auditoria, possa contribuir para aumentar a efetividade do processo de aprendizagem dos alunos e o aproveitamento da experiência do alfabetizador, bem como diminuir o número de alunos rematriculados, mediante o aumento do tempo de duração do módulo, estabelecido em seis meses, na atual sistemática do Programa. Além disso, melhorar-se-ia a utilização do material didático e propiciar-se-ia uma economia de recursos financeiros advinda com a redução do número de capacitações de alfabetizadores, tudo dentro de um processo de alfabetização integrado com a política de educação, para jovens e adultos, do Ministério da Educação.*

*10. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

*10.1Diante do exposto, e visando contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Alfabetização Solidária, submetemos o presente relatório à consideração superior, com as seguintes propostas:*

*I -Recomende ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que promova estudos com vistas a implementar no âmbito do Programa Educação de Jovens e Adultos, especialmente na ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos, ação semelhante ao Programa Nacional Saúde do Escolar, com o objetivo de identificar e tratar deficiências visual e auditiva, haja vista o elevado percentual de evasão das salas de alfabetização decorrente de problemas visuais;*

*II -Recomende ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que, juntamente com a AAPAS:*

*a) promova estudos comparativos que possam evidenciar possíveis economias (financeiras) com a redução de gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores para capacitação em outros estados, bem como deslocamentos aéreos de coordenadores das IES nas visitas mensais aos municípios, considerando uma sistemática diferente da que é atualmente empregada no Programa, passando a adotá-la, gradativamente, caso se mostre mais viável em termos de economia de recursos;*

*b) implemente ações – junto à AAPAS - no sentido de que seja:*

*b.1) comunicado formalmente aos Coordenadores Locais/de Grupo quanto à existência de pendências nas prestações de contas, com vistas a evitar o atraso no pagamento das bolsas;*

*b.2) aperfeiçoados os procedimentos internos de recebimento e guarda de documentos;*

*b.3) comunicado formalmente aos Coordenadores Locais/de grupo quanto à existência de pendências nas prestações de contas, com vistas a evitar o atraso no pagamento da merenda;*

*b.4) coletado os dados sobre número de alunos que fazem mais de um módulo (rematriculados), fazendo constar essa informação nos relatórios de avaliação anual do Programa;*

*III- Recomende ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com a AAPAS a observância dos seguinte aspectos:*

*a) providenciar a assinatura de novo termo de adesão ou de termo aditivo com a prefeitura municipal, no caso de posse de novo Chefe do Executivo Municipal;*

*b) incluir como diretriz do Programa, no Termo de Adesão, orientação aos municípios parceiros para que as prefeituras municipais providenciem, no decorrer do módulo, a confecção de documentos de identificação (carteira de identidade, CPF, carteira de trabalho etc.) para os alunos que não os possuam;*

*c) inserir no Termo de Adesão com as Prefeituras Municipais a exigência de que estas mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de 5 anos após a conclusão do módulo, os*

*documentos sobre a execução do Programa em seus municípios, especialmente os dados sobre número de alunos matriculados, evadidos, os que concluíram cada módulo e os que refizeram um ou mais módulos;*

*d) estabelecer critérios transparentes para designação de municípios às instituições de ensino superior, passando a priorizar o atendimento a municípios localizados no mesmo estado onde se encontra a IES, caso a instituição de ensino tenha condições de prestar o atendimento, considerando sua capacidade operacional, em comum acordo entre esse parceiro e a AAPAS, desde que esse tipo de sistemática se mostre como a alternativa mais viável em termos de economia e eficiência;*

*e) adotar os seguintes indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do Programa:*

*e.1) percentual da população-alvo atendida;*

*e.2) tempo médio de atraso no pagamento das bolsas;*

*e.3) tempo médio de atraso no repasse de recursos para aquisição de merenda / lanche;*

*e.4) percentual de alunos que refazem o módulo de alfabetização;*

*e.5) percentual de atendimento de municípios com maiores índices relativos de analfabetismo;*

*e.6) custo operacional – capacitação de alfabetizadores;*

*e.7) custo operacional – visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios;*

*IV -Determine ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que adote providências junto à AAPAS, em se tratando de recursos transferidos mediante convênio, com vistas ao ressarcimento dos recursos não aplicados, creditados na conta corrente particular da Srª. Zélia Brito de Souza, para pagamento de alfabetizadores e compra de merenda escolar e, se for o caso, adote medidas com vistas à instauração da devida Tomada de Contas Especial para ressarcir os recursos indevidamente apropriados pela Sra. Zélia Brito de Souza, Coordenadora de Grupo do Programa Alfabetização Solidária na cidade de Guarulhos, estado de São Paulo, no valor original de R$6.300,00 (seis mil e trezentos reais) - ou de quantia que corresponda ao repasse público de recursos -, o qual deverá ser devidamente atualizado;*

*V -Recomende ao FNDE/MEC e à SEF/MEC que, juntamente com a AAPAS, promovam estudos no sentido de avaliar se a duração de seis meses do módulo propicia: (a) o aproveitamento da capacitação adquirida pelo alfabetizador; (b) a aprendizagem do alfabetizando; e (c) a observância do princípio da economicidade, com vista a aferir se o tempo de duração do módulo é suficiente para atender aos objetivos propostos pelo Programa, de forma que os resultados do estudo subsidiem, se for o caso, uma reavaliação do período definido para os respectivos módulos de alfabetização;*

*VI - Recomende à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação – SEF/MEC que estude a viabilidade de elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado ('Viver e Aprender'), com vistas a atender os alfabetizandos, jovens e adultos, em estágio inicial de aprendizagem, sugerindo o aproveitamento dos estudos já realizados pela AAPAS nesse sentido.*

*VII - Recomende ao Ministério da Educação - MEC a realização de estudos com vistas a:*

*a) integrar a execução da Ação de Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos à política educacional do Ministério da Educação para jovens e adultos, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA;*

*b) criar uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos.*

*VIII -Determine ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) que remetam ao Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação, formulado juntamente com a AAPAS, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no subitem 7.1 deste relatório, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;*

*IX.-Determine ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) que estabeleçam grupo de contato de auditoria, com a participação da AAPAS, além da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;*

*X -Remeta cópia da Decisão que vier a ser adotada nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria, aos titulares dos seguintes órgãos e entidades, além daqueles referenciados no Apêndice XI deste relatório ('Dados de contato para envio da Decisão e do Relatório da Auditoria'):*

*a) Comissão de Educação do Senado Federal;*

*b) Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados;*

*c) Ministério da Educação;*

*d) Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação;*

*e) Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária;*

*f) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE;*

*g) Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação – SEF;*

*h) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP.*

*i) Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação – CONSED;*

*j) Conselhos Estaduais de Educação;*

*k) Associação de Apoio ao Programa de Alfabetização Solidária - AAPAS;*

*l) União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;*

*XI -Autorize a conversão destes autos em acompanhamento e seu encaminhamento à 6ª Secex para o monitoramento da implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal.*

É o Relatório.

**VOTO**

Trata-se de mais um trabalho desenvolvido no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Brasil-Reino Unido.

Nesta oportunidade, trago à apreciação dos nobres Pares auditoria de desempenho que teve como objeto o programa Educação de Jovens e Adultos, no qual se insere a ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos, voltada para a alfabetização das pessoas que se encontram na faixa etária entre 14 e 24 anos e não tiveram acesso ao ensino fundamental ou não lograram concluí-lo na idade própria.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada pelo IBGE em 1999, conforme registrado no relatório de auditoria, existiam no Brasil, naquele ano, 129.918.732 pessoas com 15 anos de idade ou mais, sendo que, dentro desse universo, 15.021.837 eram analfabetas, ou seja, 11,56% da mencionada faixa etária. O programa em foco atende atualmente, por meio de dois projetos, 596.905 alunos em 1895 municípios. Como se vê, ainda um percentual muito pequeno da população, significando aproximadamente 4% dos analfabetos que compõem o público alvo do programa.

De início, destaco como aspecto positivo na execução do programa a adoção de parcerias, iniciativa que mobiliza diversos segmentos da sociedade em prol de um objetivo de grande alcance. Essas parcerias, como visto, vão de universidades, governos estaduais e municipais até empresas e pessoas físicas, sendo que alguns desses entes atuam como co-financiadores, contribuindo com 50% do custo de cada aluno que "adotar" (estipulado o custo total de um aluno em R$ 34,00). Os outros 50% são arcados pelo Ministério da Educação, por meio principalmente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, cabendo destacar que, no decorrer de 2002, foram alocados ao programa, em números totais no âmbito do MEC, R$ 491.346.240,00.

Diante do quadro apresentado, a questão que motivou todo o trabalho de auditoria diz respeito à identificação dos mecanismos capazes de contribuir para a redução do nível de analfabetismo no País.

Entre as respostas obtidas, merece destacar a necessidade de vinculação da Alfabetização Solidária à política pública de educação de jovens e adultos, com o que se garantiria a possibilidade de continuação do processo educacional daqueles que concluem o módulo de alfabetização.

O grande mérito de um programa de alfabetização, a meu ver, é abrir caminhos para que o aluno prossiga na escalada da aprendizagem, o que inclui adquirir uma habilitação profissional que o conduza a uma melhor posição social, como forma de conquista de cidadania.

Dessa forma, a alfabetização não pode ser tratada isoladamente, como algo estanque. Na verdade, essa ação é apenas o embrião de um processo duradouro e amplo, de fundamental importância na aferição dos índices de desenvolvimento humano. A educação, como tantas vezes defendido nesta Casa, não é despesa, mas investimento. À nação brasileira impõe-se vencer um dos males mais vergonhosos que um cidadão pode carregar: o mal do analfabetismo.

Com esse fim, todos os esforços visando ao aperfeiçoamento do programa ora em debate serão válidos. Nesse sentido, merecem relevo as sugestões de melhoria apresentadas pela equipe, como a elaboração de novo material didático, em complemento ao atual "Viver e Aprender", a possibilidade de oferta de óculos para alunos com deficiência visual, bem como a ampliação do tempo de duração do módulo de alfabetização.

Essas questões, diretamente ligadas ao desempenho do aluno, merecem atenção acurada, pois é preciso que se garanta toda a efetividade ao programa, evitando a evasão e a repetência, bem assim o desperdício de recursos.

No tocante ao acompanhamento operacional do programa, a equipe apontou algumas fragilidades. Constatou-se, por exemplo, que o pagamento de bolsas aos alfabetizadores, monitores pedagógicos e coordenadores locais freqüentemente atrasa, gerando um elevado grau de insatisfação e um certo descrédito em relação ao programa.

A alegação para esses atrasos, segundo a executora do programa, deve-se a pendências nas prestações de contas, como a falta de apresentação de recibos por parte dos bolsistas.

Para combater as dificuldades levantadas, a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária está implementando uma nova sistemática de repasse dos recursos, com a interveniência da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, que passará a ser responsável pelo pagamento das bolsas aos alfabetizadores.

Outra constatação importante diz respeito aos dispêndios com deslocamentos aéreos de alfabetizadores para capacitação em Estados distintos daqueles onde estão seus respectivos municípios, bem como deslocamentos aéreos de coordenadores das Instituições de Ensino Superior nas visitas mensais aos municípios. Conforme assinalado no relatório de auditoria, há necessidade de que o FNDE, juntamente com a AAPAS, promova estudos com vistas à obtenção de economia de recursos nas despesas mencionadas, procurando meios de reduzir tais deslocamentos, obviamente sem prejuízo para o desenvolvimento da ação em comento.

Como em outras assentadas, volto a preocupar-me com a fragilidade dos controles exercidos pelo FNDE, tantas vezes motivo de determinações e recomendações desta Corte. Desta feita, noticia-se o desvio de recursos do programa por parte de uma coordenadora de grupo, Sra. Zélia Brito de Souza, que não repassou o pagamento da bolsa aos alfabetizadores da cidade de Guarulhos-SP, bem como não comprovou a totalidade da aplicação dos valores recebidos destinados à compra de merenda escolar.

A gravidade desse fato exige imediata apuração por parte do FNDE, razão por que manifesto anuência à proposta de determinação alvitrada pela equipe de auditoria, inclusive no tocante à necessidade de instauração da competente tomada de contas especial.

O volume de recursos aplicados no programa em comento, bem como as ocorrências detectadas em sua operacionalização, em princípio, seriam suficientes para ensejar um aprofundamento maior acerca do fluxo de recursos e da sistemática de prestação de contas, o que poderia ser motivo de uma auditoria de conformidade.

No entanto, conforme amplamente divulgado pela imprensa, o novo Governo Federal apresentou, como uma das principais metas de gestão, a erradicação do analfabetismo no Pais, nos próximos quatro anos, não havendo ainda informações a respeito de mudanças no programa em exame ou mesmo de sua possível substituição. Assim, parece-me razoável que se aguarde o

desdobramento da meta anunciada para que este Tribunal adote as medidas de sua competência, o que deverá ocorrer durante o monitoramento adiante atribuído à Unidade Técnica competente.

Nada obstante os fatos identificados pela equipe de auditoria, os quais por certo merecerão atenção acurada por parte deste Tribunal, é importante registrar que as recomendações propostas pela Unidade Técnica podem trazer uma importante contribuição para a melhora do desempenho do programa em pauta, com destaque para o conjunto de indicadores sugeridos para seu monitoramento, os quais, se devidamente adotados, auxiliarão a entidade gestora na efetiva condução do programa.

Com essas considerações, acolho as proposições oferecidas pela SEPROG, à exceção da conversão dos autos em acompanhamento, por entender mais adequado que o monitoramento das recomendações e determinações prolatadas pelo Tribunal, a ser efetuado pela 6.ª Secex, seja processado já sob a égide do novo Relator das contas das entidades envolvidas na presente auditoria, nos termos já decididos por esta Corte ao apreciar os processos n.ºs TC-012.854/2001-6 (Decisão n.º 660/2002-Plenário) e TC- 011.820/2001-3 (Decisão n.º 712/2002 – Plenário).

Antes de concluir, gostaria de registrar que o Exm.º Sr. Presidente, por intermédio do Aviso n.º 22-GP/TCU, de 8 de janeiro do corrente, já encaminhou cópia do presente relatório de auditoria ao Exm.º Sr. Ministro de Estado da Educação. Naquela oportunidade o ilustre Presidente ressaltou que *"as informações inseridas no relatório poderão contribuir para a formulação das medidas que serão adotadas pelo Ministério da Educação para o resgate da cidadania de parcela tão expressiva da população brasileira que não teve acesso à educação em época própria"*.

Por fim, parabenizo a equipe de auditoria e em especial a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, pela excelência do trabalho, o qual, além de trazer valiosas contribuições para a melhoria do desempenho do programa educacional em exame, suscitou questões de extrema relevância atinentes à regularidade de procedimentos, em total sintonia com as obrigações constitucionais impostas a esta Corte.

Diante do exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2003.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO N.º 93/2003 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-015.602/2002-0
2. Grupo I - Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria de Natureza Operacional
3. Responsáveis: Iara Glória Areias Prado (Secretária de Educação Fundamental – CPF: não informado), Mônica Messenberg Guimarães (Secretária-Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CPF: não informado), Regina Célia Vasconcelos Esteves (Superintendente-Executiva da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – CPF: não informado) e Maria Auxiliadora Lopes (Gerente do Programa Alfabetização Solidária – CPF: não informado)
4. Órgão: Ministério da Educação (Secretaria de Educação Fundamental – SEF e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE)
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, lidos e relatados estes autos de Relatório de Auditoria, em que se aprecia auditoria de natureza operacional realizada no Programa Educação de Jovens e Adultos – Alfabetização

Solidária, tendo por objeto investigar como aperfeiçoar os mecanismos de controle e avaliação do programa Alfabetização Solidária com vistas a contribuir para a redução dos níveis de analfabetismo no País e para a promoção da oferta de educação de jovens e adultos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que promova estudos com vistas a implementar no âmbito do Programa Educação de Jovens e Adultos, especialmente na ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos, ação semelhante ao Programa Nacional Saúde do Escolar, com o objetivo de identificar e tratar deficiências visual e auditiva, haja vista o elevado percentual de evasão das salas de alfabetização decorrente de problemas visuais;

9.2. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que, juntamente com a AAPAS:

9.2.1. promova estudos comparativos que possam evidenciar possíveis economias (financeiras) com a redução de gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores para capacitação em outros estados, bem como deslocamentos aéreos de coordenadores das IES nas visitas mensais aos municípios, considerando uma sistemática diferente da que é atualmente empregada no Programa, passando a adotá-la, gradativamente, caso se mostre mais viável em termos de economia de recursos;

9.2.2. implemente, junto à AAPAS, ações no sentido de que seja(m):

9.2.2.1. comunicado formalmente aos Coordenadores Locais/de Grupo quanto à existência de pendências nas prestações de contas, com vistas a evitar o atraso no pagamento das bolsas;

9.2.2.2. aperfeiçoados os procedimentos internos de recebimento e guarda de documentos;

9.2.2.3. comunicado formalmente aos Coordenadores Locais/de grupo quanto à existência de pendências nas prestações de contas, com vistas a evitar o atraso no pagamento da merenda;

9.2.2.4. coletados os dados sobre número de alunos que fazem mais de um módulo (rematriculados), fazendo constar essa informação nos relatórios de avaliação anual do Programa;

9.3. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com a AAPAS a observância dos seguintes aspectos:

9.3.1. providenciar a assinatura de novo termo de adesão ou de termo aditivo com a prefeitura municipal, no caso de posse de novo Chefe do Executivo Municipal;

9.3.2. incluir como diretriz do Programa, no Termo de Adesão, orientação aos municípios parceiros para que as prefeituras municipais providenciem, no decorrer do módulo, a confecção de documentos de identificação (carteira de identidade, CPF, carteira de trabalho etc.) para os alunos que não os possuam;

9.3.3. inserir no Termo de Adesão com as Prefeituras Municipais a exigência de que estas mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de 5 anos após a conclusão do módulo, os documentos sobre a execução do Programa em seus municípios, especialmente os dados sobre número de alunos matriculados, evadidos, os que concluíram cada módulo e os que refizeram um ou mais módulos;

9.3.4. estabelecer critérios transparentes para designação de municípios às instituições de ensino superior, passando a priorizar o atendimento a municípios localizados no mesmo estado onde se encontra a IES, caso a instituição de ensino tenha condições de prestar o atendimento, considerando sua capacidade operacional, em comum acordo entre esse parceiro e a AAPAS, desde que esse tipo de sistemática se mostre como a alternativa mais viável em termos de economia e eficiência;

9.3.5. adotar os seguintes indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do Programa:

9.3.5.1. percentual da população-alvo atendida;

9.3.5.2. tempo médio de atraso no pagamento das bolsas;

9.3.5.3. tempo médio de atraso no repasse de recursos para aquisição de merenda / lanche;

9.3.5.4. percentual de alunos que refazem o módulo de alfabetização;

9.3.5.5. percentual de atendimento de municípios com maiores índices relativos de analfabetismo;

9.3.5.6. custo operacional – capacitação de alfabetizadores;

9.3.5.7. custo operacional – visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios;

9.4. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que adote providências junto à AAPAS, em se tratando de recursos transferidos mediante convênio, com vistas ao ressarcimento dos recursos não aplicados, creditados na conta corrente particular da Srª. Zélia Brito de Souza, para pagamento de alfabetizadores e compra de merenda escolar e, se for o caso, adote medidas com vistas à instauração da devida Tomada de Contas Especial para ressarcir os recursos indevidamente apropriados pela Sra. Zélia Brito de Souza, Coordenadora de Grupo do Programa Alfabetização Solidária na cidade de Guarulhos, estado de São Paulo, no valor original de R$ 6.300,00 (seis mil e trezentos reais) - ou de quantia que corresponda ao repasse público de recursos -, o qual deverá ser devidamente atualizado;

9.5. recomendar ao FNDE/MEC e à SEF/MEC que, juntamente com a AAPAS, promovam estudos no sentido de avaliar se a duração de seis meses do módulo propicia: (a) o aproveitamento da capacitação adquirida pelo alfabetizador; (b) a aprendizagem do alfabetizando; e (c) a observância do princípio da economicidade, com vista a aferir se o tempo de duração do módulo é suficiente para atender aos objetivos propostos pelo Programa, de forma que os resultados do estudo subsidiem, se for o caso, uma reavaliação do período definido para os respectivos módulos de alfabetização;

9.6. recomendar à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação – SEF/MEC que estude a viabilidade de elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado ("Viver e Aprender"), com vistas a atender os alfabetizandos, jovens e adultos, em estágio inicial de aprendizagem, sugerindo o aproveitamento dos estudos já realizados pela AAPAS nesse sentido.

9.7. recomendar ao Ministério da Educação - MEC a realização de estudos com vistas a:

9.7.1. integrar a execução da Ação de Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos à política educacional do Ministério da Educação para jovens e adultos, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA;

9.7.2. criar uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos.

9.8. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) que remetam ao Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação, formulado juntamente com a AAPAS, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados nesta deliberação, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.9. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) que estabeleçam grupo de contato de auditoria, com a participação da AAPAS, além da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;

9.10. determinar à 6.ª Secex que adote as medidas indispensáveis ao monitoramento da implementação das recomendações e determinações ora proferidas;

9.11. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, e do inteiro teor do Relatório de Auditoria Operacional à Comissão de Educação do Senado Federal, à Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Sr. Ministro de Estado da Educação, à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, à Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, à Secretária de Educação Fundamental do Ministério da Educação - SEF, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, ao Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação – CONSED, aos Secretários de Educação dos Estados e do Distrito Federal, e aos Conselhos Estaduais de Educação e do Distrito Federal, à Associação de Apoio ao Programa de Alfabetização Solidária – AAPAS, à União Nacional dos

Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, além daquelas entidades referenciadas no Apêndice XI do Relatório de Auditoria (“Dados de contato para envio da Decisão e do Relatório da Auditoria”, fls. 334/337 do Volume Principal);

9.12. juntar o presente processo às contas do FNDE relativas ao exercício de 2002, bem como, por cópia, às contas da SEF atinentes ao mesmo exercício; e

9.13. incluir o presente relatório de fiscalização na publicação “Auditorias do TCU“.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-014.188/2001-5
**NATUREZA:** Auditoria
**ÓRGÃOS/ENTIDADES:** Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Serviço Federal de Processamento de Dados, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda, Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo, Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Seguro Social.
**RESPONSÁVEIS:** Luiz Carlos de Almeida Capela (CPF 102.487.491-53), Wolney Mendes Martins (CPF 184.958.931-34), Gildenora Batista Dantas Milhomem (CPF 368.724.071-15), Marco Antônio Valadares Moreira (CPF 366.825.511-34), José Alves da Costa (CPF 360.829.107-53), Francisco Fernando Fontana (CPF 262.186.078-87).

**Sumário**: Auditoria com vistas a verificar a confiabilidade do Siape, notadamente no pagamento de pensões. Fraudes na GRA/SP e na GRA/RJ. Vulnerabilidades do sistema. Desenvolvimento de novo sistema, em substituição ao Siape. Necessidade de participação dos órgãos de controle interno e externo. Determinações.

Trata-se de auditoria realizada no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), realizada em cumprimento à determinação contida na Relação nº 20/99-1ª Câmara do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues.

A auditoria foi realizada por equipe composta por Ricardo Eustáquio de Souza (Coordenador) e Roberta Ribeiro de Queiroz Martins (lotados na Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis); Sebastião Arantes Júnior e Marco Aurélio Pereira de Souza (lotados na Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip); Ângelo Henrique Lopes da Silva (lotado na 2ª Secretaria de Controle Externo – 2ª) e Maurício Ramos e Silva (lotado na Secretaria de Tecnologia da Informação - Setec).

À guisa de clareza, passo a transcrever o bem elaborado Relatório de Auditoria, com o qual manifestou sua anuência o Secretário Adjunto de Fiscalização Substituto, Carlos Alberto Sampaio de Freitas:

***“4. DADOS DA FISCALIZAÇÃO***

***4.1 Título da Auditoria:*** *Auditoria no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape*

***4.2 Áreas Fiscalizadas:*** *Sistemas e Pessoal*

*.....*

***4.8 Benefícios Esperados da Fiscalização***

*a)Solução de questões anteriormente levantadas na área de Tecnologia de Informação, verificando o cumprimento de determinações do Tribunal, especialmente as emanadas na Relação 20/99 – 1ª Câmara (TC-019.077/1996-3);*

*b)Complementação das averiguações efetuadas na Gerência Regional de Administração do MF em São Paulo, na área de concessão de pensões, certificando-se das medidas saneadoras que estão sendo tomadas para resolução dos problemas, descritos no relatório do processo TC-010.738/2001-8;*

*c)Averiguação das concessões de pensão efetuadas pela Gerência Regional de Administração do MF no Rio de Janeiro, identificando irregularidades;*

*d)Elaboração de roteiro para a realização de auditorias na área de concessões de pensão, a ser utilizado pelas demais Secretarias de Controle Externo;*

*e)Avaliação da situação atual do controle de acesso lógico relativo ao Siape, bem como do registro das operações nele processadas;*

*f)Estudo da gestão do Siape por parte da SRH/MP;*

*g)Análise do processo de conversão dos dados cadastrais do Siape para o Siapecad, bem como dos benefícios oriundos da migração;*

*h)Avaliação do Termo de Referência que está servindo de base para contratação do novo sistema de gestão de recursos humanos, que substituirá o Siape;*

*i)Melhoria da confiabilidade das informações base de dados da Previdência Social, por meio de trabalho de levantamento de problemas, sugerindo soluções e acompanhando a implantação dessas soluções.*

***7. SUMÁRIO EXECUTIVO***

*Trata-se de auditoria da tecnologia da informação, realizada no Sistema de Administração de Recursos Humanos – Siape, abrangendo a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Serviço Federal de Processamento de Dados, as Gerências Regionais de Administração do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro e em São Paulo. Esta fiscalização faz parte da programação do Projeto de Auditoria da Tecnologia da Informação.*

*Os trabalhos de auditoria foram realizados em cumprimento à determinação proferida no processo na Relação 20/99 – 1ª Câmara, de 29.06.1999, TC-019.077/1996-3, a qual determina que se 'verifique o grau de confiabilidade do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape'. Dada a abrangência do termo confiabilidade, foram enfatizados os seguintes aspectos: continuação de investigação da fraude na concessão de benefícios na GRA/SP e elaboração de roteiro para fiscalizações na concessão de pensão; averiguação da confiabilidade do sistema atual; acompanhamento do processo de conversão da base cadastral e das especificações do novo sistema.*

*No tocante à verificação das concessões de benefícios, ficou evidenciado que as fraudes perpetradas na GRA/SP necessitam, ainda, de averiguações, que estão sendo efetuadas e devem ser acompanhadas pelo Tribunal; na GRA/RJ, existem indícios de violação do Sistema que merecem maior investigação. A migração de benefícios do INSS para os órgãos de origem também deve ser detalhadamente analisada. Com base nas investigações efetuadas nas GRA/MF, foi elaborado e testado um roteiro para apoiar a execução de auditorias na área de concessão de pensões, o qual poderá ser estendido a outras áreas de pessoal, com pequenas adaptações.*

*Na averiguação da confiabilidade do sistema atual, a equipe constatou que a estrutura de administração do Siape é insuficiente para garantir a confiabilidade das operações sob sua responsabilidade. Quanto à gestão do sistema, existem falhas a serem sanadas, tais como inexistência de política de segurança; falta de norma para classificação de informações; política de controle de acesso, metodologia de desenvolvimento e manutenção de sistemas inadequadas; insuficiência de logs e trilhas de auditoria; falhas em vários módulos do sistema Siape.*

*No que se refere ao processo de conversão da base cadastral, foram verificados alguns dados pessoais do novo cadastro detalhado do Siapecad a fim de avaliar o grau de melhoria alcançado nas informações cadastrais.*

*Quanto à contratação do sistema que substituirá o Siape, foi feito levantamento dos procedimentos efetuados pela SRH/MP para resolver os problemas do sistema atual, em relação à interligação com outros sistemas, à manutenção de logs e trilhas de auditoria, à regularização de falhas nas funcionalidades e informações cadastrais registradas.*

*Em relação aos controles internos, a equipe identificou que a SRH/MP realiza trabalhos de auditoria, porém inadequados aos controles necessários ao Sistema. A equipe destacou que as auditorias realizadas pelo Serpro e por unidades da SFC, embora tenham identificado falhas no Sistema, não tiveram suas recomendações acolhidas por aquela Secretaria de Recursos Humanos.*

*Houve, ainda, análise das informações registradas no sistema Sisac, a qual constatou sua inadequação ao apoio às atividades de fiscalização na área de pessoal, realizadas por este Tribunal.*

*As propostas da equipe de auditoria, ora submetidas à apreciação superior, visam à:*

*a)conclusão da apuração das fraudes em concessão de benefícios perpetradas na GRA/SP;*

*b)identificação de possíveis fraudes em concessão de pensão na GRA/RJ;*

*c)regularização da migração de benefícios de pensão efetuada pelo INSS;*

*d)melhoria da gestão do Siape pela SRH/MP;*

*e)aperfeiçoamento nos critérios e diretrizes relativos à política de controle de acesso e registro de operações (log);*

*f)certificação da resolução dos problemas encontrados no Siape, quando da implantação no novo sistema;*

*g)aperfeiçoamento das metodologias de controle interno da SRH/MP; e*

*h)melhoria da qualidade das informações registradas no sistema Sisac.*

***8. INTRODUÇÃO***

***8.1 Breve Relato Sobre o Siape***

*O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape surgiu originalmente em 1990, instituído pelo Decreto nº 99.328, de 19.06.1990 (vol. 1, fl. 98), como forma de integrar e unificar as folhas de pagamento dos órgãos da Administração Direta. Até a implementação desse sistema, cada órgão tinha uma forma singular e autônoma de processamento da folha de seus servidores. Essa realidade dificultava sobremaneira a ação dos órgãos de controle e do próprio Tesouro, facilitando possíveis ações fraudulentas e lesivas ao Erário.*

*O sistema foi desenvolvido na linguagem de programação Natural, utilizando o banco de dados Adabas.*

*O Siape ficou sob gestão da extinta Secretaria de Administração Federal – SAF, passando depois para o também extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, e, atualmente, está sob responsabilidade da Secretaria de Recursos Humanos - SRH, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. O desenvolvimento e a manutenção do sistema são de responsabilidade do Serpro, que é contratado pelo Ministério para prover o suporte ao desenvolvimento, manutenção, processamentos extraordinários (apurações especiais) e impressão de contracheques e relatórios mensais relativos à folha de pagamento.*

*Em linhas gerais, o Siape concentra os seguintes módulos principais :*

*a)Cadastro de servidores (incluindo o Siapecad);*

*b)Folha de pagamento (incluindo o Sicaj e o controle de pagamento de exercícios anteriores);*

*c)Cadastro e pagamento de pensionistas;*

*d)Controle de diárias e passagens;*

*e)Extrator de dados;*

*f)Comunica, ferramenta de troca de mensagens entre os usuários do sistema.*

*No tópico 11.5, destinado às funcionalidades do Siape, serão detalhados os módulos mais importantes.*

*Em 1998, foi lançada a versão do Siape na internet, chamada Siapenet, que pode ser acessado pelo endereço http://www.siapenet.gov.br. A principal meta a ser alcançada com esse*

*Sistema é a melhoria da comunicação com os servidores da União, conforme documento do vol. 3, fls. 165 e 166. O Siapenet não detém todo o volume de informações disponíveis na versão em grande porte, entretanto tem melhor qualidade gráfica, além de permitir consultas durante o período de processamento da folha, quando a versão do mainframe fica indisponível para a quase totalidade dos usuários.*

*Mais recentemente, foi desenvolvido um novo módulo de cadastro, denominado Siapecad. Ao contrário do que atualmente ocorre, o Siapecad tem por objetivo dotar o gestor de recursos humanos de informações mais detalhadas a respeito do cadastro dos servidores. Busca-se, ainda, gerar a folha de pagamento a partir das informações cadastrais, eliminando ou reduzindo drasticamente o volume de valores informados manualmente na folha e trazendo maior transparência e segurança.*

*Por fim, registramos que está em curso processo para aquisição de novo sistema, em substituição ao Siape, em plataforma mais atualizada e com mais funcionalidades, discutido no item 11.7.*

***8.2 Legislação Pertinente e Diretrizes Governamentais Aplicáveis***

*A partir do início do ano de 2000, devido às várias ações implementadas para se conter problemas relativos ao 'bug do milênio', o Governo Federal vem se empenhando em estabelecer políticas aplicáveis à tecnologia da informação. Antes, a segurança das aplicações e das informações dependia de ações isoladas de cada órgão governamental.*

*Assim, tínhamos como legislação básica aplicável a todos os órgãos do Governo, somente o Decreto nº 1.048, de 21/01/1994, que trata do Sistema de Administração dos Recursos da Informação e Informática - SISP, muito pouco atuante. Com o advento do Decreto nº 3.505, de 13/06/2000, instituindo a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gerou-se a obrigatoriedade de serem criadas normas e leis de segurança, como acontece em alguns países da Europa e nos Estados Unidos da América.*

*Foi publicada, ainda, a lei nº 9.983, de 14/07/2000, acrescentando ao Código Penal a tipificação dos crimes contra a Previdência Social, incluindo crimes de sistemas informatizados (com sua utilização ou contra eles), estendida aos demais órgãos da Administração Federal.*

*Também no contexto de segurança, seguindo as diretrizes exaradas pelo citado Decreto nº 3.505, a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT publicou, em 19.09.2001, a Norma NBR ISO/IEC 17799:2001 (vol. 5, fls. 217 a 267). Tal Norma representa a determinação de um padrão mínimo de práticas necessárias à boa gestão da segurança da informação. Em virtude de sua larga utilização no mercado e a participação do Governo Federal (inclusive, representantes do Ministério em questão), adotaremos essa Norma como parte de nossa avaliação.*

*Além disso, devemos observar a legislação referente à área de pessoal:*

*-Lei 8.112/1990;*

*-Lei 3.373/1958;*

*-Lei 6.782/1980;*

*-Lei 3.738/1960;*

*-Legislação referenciada no Manual de Legislação: Pensões Civis, do TCU.*

***8.3 Objeto da Fiscalização***

*O objeto principal do trabalho são o sistema Siape e as informações por ele gerenciadas.*

***8.4 Objetivos e Escopo da Fiscalização***

*Conforme disposto na Relação que determinou a realização da auditoria, o objetivo dos trabalhos seria o de verificar o grau de confiabilidade do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape.*

*Existe, porém, uma complexidade no estabelecimento de parâmetros que sirvam de subsídio para a afirmação de que um ambiente onde se alojam sistemas informatizados seja seguro, dando-lhes confiabilidade. Os modelos atualmente em utilização prevêem alguns princípios básicos a serem observados para proteção de dados e sistemas:*

*a)disponibilidade: estão sempre aptos a serem utilizados;*

*b)integridade: oferecem respostas corretas;*

*c)confidencialidade: são disponíveis apenas a quem tenha permissão para sua utilização;*

*d)autenticidade: a origem da informação é sempre válida e verdadeira.*

*A verificação da observância desses princípios requer análises estruturais, funcionais e operacionais em todo o órgão ou conjunto de órgãos a serem auditados. Assim, por se tratar de um tema bastante abrangente, a equipe decidiu dar maior ênfase a três aspectos:*

*1. continuação da investigação da fraude na GRA-SP e elaboração de roteiro para fiscalizações semelhantes a serem executadas a partir deste ano;*

*2. averiguação da confiabilidade do sistema atual;*

*3. acompanhamento do processo de conversão da base cadastral e das especificações do novo sistema.*

*O trabalho teve como base algumas questões de auditoria, discutidas com o Exmº Sr. Ministro-Relator :*

| | Questões | Observações |
|---|---|---|
| 1 | Levantamento de ações já tomadas com vistas à solução das questões levantadas na auditoria anterior, processo TC-019.077/1996-3 | O que está se fazendo em cumprimento às determinações emanadas para o Serpro e para o MP, em 13.07.1999. |
| 2 | Verificar a realização de auditorias de sistemas pela SFC, Serpro, MP e consultores externos contratados | Existem trabalhos que merecem ser avaliados |
| 3 | Analisar as informações históricas de concessão de pensões e benefícios e alterações de dados cadastrais da base de dados do sistema | Principalmente aquelas referentes às Gerencias Regionais de Administração de SP e RJ |
| 4 | Elaborar roteiro de procedimento para ser utilizado nas auditorias a serem realizadas em 2002 | Incluindo pensões, benefícios e ativos |
| 5 | Analisar o sistema atual | Propor medidas para que as mesmas fraudes já apuradas na GRA/SP não se repitam em outras unidades |
| 6 | Analisar o desenvolvimento do novo sistema e sua contribuição para a melhoria de problemas verificados anteriormente | Propor medidas que evitem a repetição dos problemas do Siape e que contemplem maior integração com outros sistemas e inclusão de trilhas de auditoria |
| 7 | Analisar a migração dos dados cadastrais do Siape para o Siapecad | O Siapecad será a base de dados usada no novo sistema |

*Na realização da presente auditoria, integrou a equipe a servidora Dalvina Macedo, servidora da SFC, que participou de toda a execução dos trabalhos. A servidora prestou relevante colaboração, além de facilitar o contato da equipe do TCU com as Gerências Regionais de Controle Interno. Deve-se registrar a importância e aumento de produtividade advindos do compartilhamento de experiências e informações entre o TCU e os órgãos de Controle Interno.*

***8.5 Metodologia Utilizada na Fiscalização***

*Além de seguir os procedimentos sugeridos pelo Manual de Auditoria de Sistemas, esta equipe realizou procedimentos pioneiros, com vistas à elaboração do roteiro para auditoria em concessão de pensões.*

*A maior parte do trabalho foi realizada em Brasília, englobando a Secretaria de Recursos Humanos do MP e o Serviço Federal de Processamento de Dados.*

*Tendo em vista averiguação de fraude na área de concessão de pensões, foram efetuados, também, levantamentos no Rio de Janeiro e São Paulo, englobando as respectivas Gerências Regionais de Administração do Ministério da Fazenda e as Gerências Regionais de Controle Interno.*

*Os trabalhos tiveram início com uma reunião onde participaram, além dos membros da equipe de auditoria, o Secretário Adjunto de Fiscalização Substituto, Carlos Alberto Sampaio de Freitas, o Secretário de Fiscalização de Pessoal, Antônio Júlio Ferreira e o Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Luiz Carlos de Almeida Capella, com sua equipe. Tal iniciativa permitiu que a auditoria fosse conduzida de uma maneira harmoniosa, a partir do momento em que se concluiu sobre o interesse comum nos resultados buscados, apesar da sensibilidade dos assuntos tratados.*

*Foram solicitados alguns documentos, com vistas à analise do sistema e à verificação de cumprimento de determinações e de adequação no desenvolvimento das soluções adotadas:*

*a)ao Serviço Federal de Processamento de Dados, fls. 22 a 24;*

*b)à Secretaria de Recursos Humanos do MP, fls. 25 a 27.*

*Requisitamos, ainda, a execução de várias extrações de dados de sistemas:*

*a)ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, fls. 21 e 35;*

*b)à Secretaria da Receita Federal - SRF, fls. 30 e 31;*

*c)ao Banco do Brasil S.A., fls. 28 e 29;*

*d)à Caixa Econômica Federal - CEF, fls. 32 e 33;*

*e)ao Serpro, com relação aos dados do Senha-Rede;*

*f)à Secretaria-Executiva do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, fl. 36.*

*A Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – Dataprev colocou à disposição o acesso a seu ambiente de informática, possibilitando a utilização de alguns sistemas, no módulo de consulta, conforme pedido à fl. 34: Cadastro Nacional de Informações Sociais - Cnis, Sistema de Registro de Óbitos - Sisob, Sistema Único de Benefício - Sub/Sisben.*

*No tocante ao trabalho de elaboração do roteiro para auditorias na área de concessão de pensões, foram efetuadas extrações de informações de diversos sistemas: Siape, Sub/Sisben, Sisob, Cnis, Histórico de Créditos de Pagamentos de Benefício - Hiscre, Cadastro de Pessoa Física - CPF, contas-correntes e Sistema de Controle de Atos de Concessão do TCU - Sisac. Além disso, foi necessária a análise dos documentos que compõem os processos de concessão.*

*Seguindo, ainda, as boas práticas de auditoria, a equipe buscou entrar em contato com outros órgãos que poderiam estar desenvolvendo ações que se coadunassem com os objetivos planejados pela equipe. Nesse sentido, desenvolvemos trabalho em conjunto com a Procuradoria da República no Estado de São Paulo, na pessoa da Procuradora Isabel Cristina Grobba Vieira, possibilitando acesso mais ágil a várias informações.*

***8.6 Problemas Enfrentados e Limitações***

*O maior problema enfrentado, quando das análises efetuadas, foi relacionado ao grande volume de dados a serem manipulados, o que exigiu a limitação das amostras analisadas, sem a perda da representatividade da informação.*

*Com relação ao roteiro de procedimento para ser utilizado nas auditorias futuras, cabe destacar que não foi abrangida a área de ativos, mas sim a de pensões e benefícios. Esse fato deveu-se à magnitude que a fraude na área de pensões adquiriu, o que nos fez imaginar que ações do mesmo tipo possa estar ocorrendo em outras unidades da administração pública e, consequentemente, nos fez conceder prioridade a essa área. Alia-se a isso a falta de tempo para expandir o trabalho para o campo de ativos.*

*Outro fator de limitação encontrado pela equipe, que deve ser sanado para realização dos futuros trabalhos a serem realizados na área de concessão de pensões, foi a falta de canal confiável de comunicação entre o ambiente tecnológico do Tribunal e da Dataprev. Tal fato exigiu a instalação da equipe no ambiente daquela Empresa, que nos proveu toda a assistência técnica e material necessárias.*

***9. AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS***

***9.1 Auditoria Interna – Secretaria de Recursos Humanos do MP***

*Objetivando conhecer e avaliar a atuação da SRH/MP, no tocante à operacionalização do Siape, isto é, no controle da sua correta utilização pelos usuários e na aferição da veracidade das informações incluídas no referido sistema, solicitamos ao Coordenador da área de Auditoria Interna o repasse de cópias dos relatórios conclusivos de todas as auditorias realizadas com tal finalidade desde 1996.*

*Em atendimento, o auditor da SRH/MP, Sr. Mauro Galvão, encaminhou 103 volumes referentes às auditorias acima citadas. A seguir descreveremos algumas características sobre a documentação por nós apreciada e o modus operandi adotado:*

*a)dos 103 relatórios encaminhados, 43 auditorias foram realizadas em 1996, 41 em 1997, 14 em 2000 e 5 em 2001.*

*b)tais auditorias foram estruturadas, em sua maioria, de forma operacional e integrada, ou seja, contando com a participação de servidores da então SRH/MARE e da SFC. A partir de 2000, os trabalhos vêm assinados tão-somente por integrantes da equipe de auditoria da SRH/MP;*

*c)os trabalhos foram desenvolvidos nos mais diversos órgãos da administração pública e em praticamente todos os Estados da Federação, predominando as inspeções em unidades jurisdicionadas ao Ministério da Educação, principalmente, em universidades federais. Nos dois últimos anos, de acordo com a documentação apresentada, praticamente todas as auditorias foram efetivadas em entidades voltadas para o ensino técnico e superior;*

*d)a ênfase dada aos trabalhos foi no sentido de verificar a correta operacionalização do Siape pelos setores administrativos das unidades auditadas, por meio de dados amostrais extraídos aleatoriamente de folha de pagamento, complementados pela análise de fichas financeiras e cadastrais dos servidores, pastas funcionais e processos diversos.*

***9.1.1 Comentários da equipe***

*Muito embora possamos admitir, pelo denso conteúdo dos relatórios, que as auditorias apresentaram alto grau de intensidade na abordagem a que se propôs, verificamos que os principais pontos ali tratados dizem respeito às parcelas salariais constantes de folha de pagamento e seus respectivos valores, isto é, exercitou-se a forma convencional de inspecionar despesas de pessoal, qual seja, se tal vantagem era devida, se os valores eram corretamente calculados, se houve duplicidade de pagamento das diferentes rubricas etc.*

*Essa rotina de verificações não deixa de ser procedente, pois quase sempre o elenco de irregularidades levantadas é relevante e a economia proporcionada justifica tal modo de atuação investigativa.*

*Entretanto, não observamos nos procedimentos adotados no transcorrer dos anos, enfoque maior dado ao grau de consistência dos dados cadastrais dos servidores e pensionistas. Nada de mais rigoroso foi aplicado na conferência da legítima existência e nem da efetiva vinculação funcional dos matriculados no Siape. Os tradicionais recadastramentos, do modo como foram e são processados, não transmitem mais confiabilidade, pois muitas vezes são realizados pelos próprios praticantes de fraudes na administração de pessoal.*

*Sabe-se hoje que as grandes irregularidades já desvendadas no Siape tiveram grande êxito devido à sua forma de inserção no referido sistema, qual seja, a inclusão de informações de servidores e pensionistas com dados totalmente fictícios – a quebra de segurança do sistema, ocorrida no início da década, fomentou esse empreendimento funesto – povoando os quadros de pessoal ativo e inativo com 'fantasmas' ou 'laranjas' que, por estarem percebendo parcelas salariais inseridas de forma astuta e sem incorreções, não eram alcançados pelas técnicas aplicadas às auditorias ora enfocadas.*

*Citamos, como exemplo, a Auditoria Operacional Integrada realizada pela SRH/MARE e pela SFC, na DAMF/SP, no período de 15 a 26/06/96 (vol. 1, fls. 200 a 216) onde, por terem utilizado tão-somente a metodologia anteriormente mencionada, priorizando os dados financeiros, não conseguiram detectar o grave desfalque que vinha efetivando-se naquela unidade desde 1993 e só descoberta no começo do ano passado. Essa ação teve como característica principal a inclusão indevida de benefícios (instituidores e/ou beneficiários) fraudulentos.*

*Dessa forma, achamos de fundamental importância fazer determinações à SRH/MP, no sentido de promoverem uma remodelagem em seus processos de fiscalização, de modo a contemplar, também, uma consistente validação dos dados cadastrais de servidores ativos e inativos, bem como dos instituidores de pensão e respectivos beneficiários.*

*Por oportuno, baseados em impressões colhidas dos relatórios de auditoria em nosso poder, que mostram a prioridade dada à fiscalização em universidades federais, entendemos como essencial diversificar e aumentar o elenco de entidades a serem auditadas nos próximos planos de trabalho. Assim, poderá ser exercido um controle com escopo mais abrangente, possibilitando radiografar, na íntegra, os pontos positivos e negativos da operacionalização do Siape pelas unidades de RH dos órgãos jurisdicionados.*

***9.2 Auditorias da Secretaria Federal de Controle***

*Por meio de suas Gerências Regionais de Controle Interno e da Diretoria de Auditoria de Pessoal e de Tomada de Contas Especial, a SFC realizou alguns trabalhos relacionados com o objeto do nosso trabalho:*

*1)Auditoria na GRA/SP (vol. 1, fls. 121 a 162): realizada entre 13.06.2001 e 13.07.2001, teve como objetivo a avaliação dos mecanismos de controle e a segurança do sistema Siape, detalhada no item 11.1.2, tendo em vista as fraudes em concessão de pensões. Devemos destacar que tal relatório aponta que as fragilidades do sistema Siape já eram debatidas há tempos com os canais competentes (COGRH/MF e SRH/MP);*

*2)Nota Técnica de junho/1999 (vol. 1, fls. 163 a 168): elaborada pela COFAE/SEFIS/SFC, aponta algumas fragilidades detectadas pelas unidades regionais de controle interno, no tocante ao*

*desempenho de suas atividades junto ao sistema Siape, especialmente quanto a fragilidades nos acessos ao sistema e fraudes na folha de pagamento, como por exemplo, a inclusão de pagamentos indevidos de ativos e de pensionistas inexistentes da extinta DAMF/RO. Conclui que :*

*a)as fraudes apontadas 'demonstram a evidente fragilidade gerencial do Siape';*

*b)ausência de relatórios gerenciais, sugerindo 'a criação de uma conformidade de alimentação de dados nos mesmos moldes da conformidade diária do Siafi';*

*c)sugere 'recadastramento de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas de todos os órgãos públicos';*

*d)sugere que os órgãos responsáveis 'elaborem um plano de ação de controle, para realização de auditorias nas áreas de RH, tendo em vista termos conhecimento informal de que as irregularidades apontadas também ocorrem em outros órgãos públicos federais';*

*3)Informativo nº 01/99 – DFESP/COFAE/SEFIS/SFC (vol. 1, fls. 169 a 178): aponta diversas irregularidades encontradas em unidades do MF, referentes a pessoal.*

***9.2.1 Comentários da equipe***

*Ao analisar os relatórios apresentados pela SFC, devemos atentar para alguns pontos:*

*a)as fragilidades existentes em vários módulos do sistema Siape foram apontadas pela SFC;*

*b)essas fragilidades eram do conhecimento da SRH/MP, conforme proposta da citada Nota, que não tomou todas as providências necessárias à melhoria daquele sistema;*

*c)Tribunal, quando da escolha das unidades a serem auditadas na área de pessoal, deve requisitar as informações daquela Secretaria Federal, tendo em vista a prática rotineira de fiscalizações na citada área.*

***9.3 Auditorias do Serpro***

*Em relação às auditorias realizadas pelo Serpro, no sistema Siape ou seus módulos, esse órgão informou que recentemente procedeu a duas auditorias que ficaram consubstanciadas nos seguintes relatórios: Avaliação Circunstancial do Siape, realizada em Março/1996, pela Coordenação de Inspeção de Serviços do Serpro (vol. 1, fls. 240 a 246); e Inspeção Siape, realizada em Dezembro/2000, pela Auditoria Geral do Serpro (vol. 1, fls. 247 a 265).*

*Em análise ao relatório mais recente, verificamos que a situação verificada no Serpro, em 14.12.2000, era de que o sistema Siape se encontrava em* ***processo degenerativo****, exigindo adoção de medidas que melhorassem a imagem e credibilidade do sistema, além da satisfação do cliente, a SRH (vol. 1, fls. 258 a 259). Aponta, ainda, o relatório outras constatações, tais como (vol. 1, fls. 254 a 258):*

*a)falta de documentação atualizada do sistema (manual do usuário, fluxo geral do processo, documentação operacional);*

*b)falta de conhecimento detalhado por parte do atendimento, carência de pessoal especializado;*

*c)falta de atuação e/ou decisão nos níveis gerenciais;*

*d)dificuldade de estabelecimento de fronteira entre os papéis do atendimento e do desenvolvimento;*

*e)falta de acompanhamento do processo produtivo;*

*f)interferência do desenvolvimento no ambiente de produção;*

*g)dificuldade na integração dos sistemas Siape e Siapecad;*

*h)alta de otimização dos processos do Siape;*

*i)ausência de rotina sistematizada para tratamento das demandas;*

*j)exigüidade de tempo para atendimento das demandas e cumprimento do cronograma;*

*k)ambiente de homologação desatualizado em relação ao ambiente de produção, entre outros.*

***9.3.1 Comentários da equipe***

*O relatório gerou uma série de recomendações buscando saneamento dos problemas supracitados, cuja posição, em 20.08.2001, das providências tomadas indicavam a solução de muitos desses problemas, mas permanecendo ainda muitos pendentes de conclusão, especialmente os relativos às atuações dos responsáveis pela gestão do sistema Siape, qual seja a Secretaria de Recursos Humanos do MP (vol. 1, fls 263 a 265).*

***10. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES***

*A auditoria da Secretaria de Auditoria e Inspeções - Saudi, processo TC 019.077/1996-3, gerou determinações, em 13.07.1999, do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues para o antigo MARE, que foi substituído pela atual SRH na função de gestão do sistema Siape, objeto de nossa auditoria.*

*Em resposta às determinações, o Sr. Helvécio Guimarães Barroso da Silva, gestor do sistema Siape, nos enviou mensagem eletrônica (vol. 1, fl. 18) respondendo às determinações supracitadas e transcritas logo abaixo:*

*a) '...que regulamente o cálculo das funções gratificadas DAS 4, 5 e 6, e da incorporação de 'quintos' e 'décimos', encaminhando a especificação ao SERPRO a fim de que os cálculos sejam automaticamente realizados pelo SIAPE e não apenas informado pelos usuários;...'*

***Resposta:** '... Foi implementado no SIAPE módulo de incorporação de quintos/décimos/vantagens pessoais de funções de confiança, com cálculo automatizado;...'*

***Análise**: para solucionar o problema, a SRH já implementou um novo conjunto de transações denominadas genericamente por Parcela Incorporada de Função - PIF, que vem permitindo a entrada dos parâmetros de cálculo das vantagens acima.*

*b) '... que aperfeiçoe o sistema de comunicação com os usuários, informando-os, com antecedência razoável, sobre alterações implementadas no Sistema, especialmente em relação à exclusão de rubricas;...'*

***Resposta**: '...Quanto aos demais itens cabe esclarecer que estamos providenciando a substituição do SIAPE por um novo sistema de gestão de RH em bases tecnológicas atualizadas, que permitiram (sic) maiores controles com o menor custo, com a gestão mais eficiente e eficaz....'*

***Análise**: no percurso das etapas de implementação do novo sistema, a SRH vem implementando uma redução significativa no rol de rubricas existentes, visando simplificar a sistemática de pagamento e diminuir a necessidade de comunicação sobre alterações de rubricas com os usuários. Destarte, prevê-se que haja melhora da comunicação com os usuários com esse 'enxugamento' de rubricas.*

*c) '...que aperfeiçoe os trabalhos prestados pela Central de Atendimento ao Usuário, procurando solucionar as seguintes falhas: telefone de contato sempre ocupado; poucas pessoas designadas para o atendimento; e necessidade de cobranças reiteradas a fim de se obter resposta satisfatória;...'*

***Resposta**: vide o item b.*

***Análise**: a Pesquisa de Avaliação de Satisfação dos Usuários Siape evidencia vários registros de reclamação sobre o atendimento. No entanto, entendemos que, com os estudos de redução de rubricas e a racionalização dos códigos de cargos visando à implantação do novo sistema, o volume de demanda deve diminuir, resultando em melhor qualidade de atendimento.*

*d) '... que promova reuniões com os dirigentes de recursos humanos dos órgãos, verificando as reais necessidades dos usuários do sistema;...'*

***Resposta**: '...Esta Secretaria de Recursos Humanos tem realizado, periodicamente, reuniões e debates com os usuários do SIAPE, bem como a implantação de um FORUM DE RH anual e permanente;...'*

***Análise**: a partir da Portaria MPO Nº 181/2000, a SRH vem empreendendo, conjuntamente com diversos órgão afins, reuniões (fóruns) visando a busca de experiências e conhecimentos para alcançar melhorias contínuas na prestação dos serviços e contribuir para o desenvolvimento individual convergindo para os objetivos institucionais. Já foram realizados dois fóruns, estando marcado o próximo para o mês de abril de 2002.*

*e) '...que aperfeiçoe o módulo férias, com o desenvolvimento de relatório contendo a relação de servidores da Unidade que estarão de férias determinado mês; e adequação do sistema à lei, possibilitando solicitação de férias no prazo mínimo legal de 48 horas;...'*

***Resposta**: '...Foi desenvolvido e implantado novo Módulo de Férias no SIAPE adequando as falhas do sistema a nova legislação de férias:...'*

***Análise**: o Siape conta atualmente com a transação CDCOSERFER (férias de servidores) que produz relatório dos servidores lotados em órgão ou UPAG com férias em um determinado mês informado.*

*f) '...que realize estudos em conjunto com o SERPRO visando à ampliação da disponibilidade de acesso dos usuários ao sistema, ao menos para consultas, durante os períodos críticos de processamento da folha;...'*

***Resposta**: vide o item b.*

***Análise**: apesar da resposta ao item, é sabido que o acesso ao Sistema Siape via Internet, o Siapenet, permite que os órgãos possam utilizá-lo durante o processamento da folha de pagamento, valendo ainda ressaltar que as funções ali disponíveis não são todas aquelas disponíveis no acesso convencional. Além do mais, tem-se aumentado o período de acesso convencional ao sistema, via diminuição do prazo de processamento da folha.*

*g) '...que aperfeiçoe a identificação do beneficiário de pensão, facilitando sua associação com o servidor que instituiu a pensão;...'*

***Resposta**: vide o item b.*

***Análise**: o novo sistema a ser desenvolvido contém previsão para a referida vinculação entre os pensionistas e seus instituidores.*

*h) '...que informatize as seguintes rotinas, que permanecem manuais: cálculo de vale-transporte de servidores cedidos de um órgão para outro; assistência médica, adotando-se sistemática similar à das consignatárias; contagem de tempo de serviço; cálculo de DAS para meses anteriores; e faltas;...'*

***Resposta**: vide o item b.*

***Análise**: o novo sistema a ser desenvolvido contém previsão para todo o conjunto de alterações acima.*

*i) '... que verifique a correção dos dados cadastrais dos servidores constantes do apêndice 2, que, de acordo com o banco de dados do SIAPE, aposentaram-se por tempo de serviço, com proventos integrais, especialmente em relação aos campos 'data de nascimento', 'data de inatividade', 'fundamento legal da inatividade', tendo em vista a baixa idade com que se aposentaram;...'*

***Resposta**: vide o item b.*

***Análise**: segundo a resposta, a SRH pretende solucionar essas pendências no processo da migração dos dados para o novo sistema, quando serão efetuadas as correções, o que deve ser acompanhado pelo TCU.*

*j) '...que prossiga o processo de depuração e complementação dos dados cadastrais dos servidores, atentando especialmente para os seguintes indícios de inconsistências ou omissões: contas com vários servidores; e campos CPF, data de nascimento, data de inatividade não preenchidos...'*

***Resposta**: vide o item b.*

***Análise**: tendo em vista o novo sistema, a SRH vem procurando preencher as lacunas e corrigir os erros na base Siape através do cadastramento promovido pelo subsistema Siapecad.*

*Em suma, entendemos que, não obstante o atraso no atendimento de várias das determinações, o órgão vem se empenhando no cumprimento completo dessas determinações, utilizando-se, para isso, o advento do novo sistema que buscará solucionar as diversas falhas e limitações do atual sistema. Devemos acompanhar a adoção das medidas saneadoras a serem implementadas.*

## *11. DETALHAMENTO DAS SITUAÇÕES ENCONTRADAS*

*Passaremos a relatar, então, os procedimentos executados durante os trabalhos de auditoria, iniciando com a elaboração do roteiro para auditoria de pessoal e, em seguida, passando a descrever o próprio sistema Siape.*

### *11.1 Elaboração do roteiro para auditoria em concessão de benefício de pensão*

*A elaboração do roteiro foi realizada em três fases:*

*1.elaboração do ranking de benefícios;*

*2.teste do ranking e do roteiro na GRA/SP;*

*3.certificação do roteiro na GRA/RJ.*

#### *11.1.1 Elaboração do ranking de benefícios*

*Haja vista o grande número de concessões de pensões registradas no sistema Siape e, portanto, passíveis de análise por este Tribunal, o roteiro se propõe, em primeiro lugar, à escolha*

*dos processos de pensão com maior risco de conter fraudes. Decidiu-se, então, pela elaboração de um sistema de classificação de benefícios de acordo com as falhas encontradas no cadastro do sistema Siape (chamado de ranking de benefícios), onde os mais pontuados seriam escolhidos como o espaço amostral a ter seus documentos verificados in loco.*

*Para a elaboração de tal ranking, o principal método utilizado foi a confrontação de informações registradas em vários sistemas, bem como, a análise de dados sensíveis do sistema Siape. Os campos a serem analisados e os sistemas a serem utilizados foram definidos a partir da experiência adquirida na auditoria realizada na GRA/SP, conforme descrito no relatório do processo TC nº 010.738/2001-8.*

*Foram efetuadas extrações de alguns arquivos do sistema Siape, a saber:*

*1.SIAPE-BENEFICIARIO-PENSAO: informações cadastrais dos pensionistas;*

*2.SIAPE-SERVIDOR: informações cadastrais dos servidores instituidores de pensão;*

*3.SIAPE-BENEF-PENSAO-SERV: informações dos benefícios instituídos por servidores;*

*4.SIAPE-BENEF-PENSAO-LEGAL: informações dos benefícios instituídos por instrumento legal.*

*Alguns campos sensíveis, que podem gerar falha nos valores pagos ou cuja inclusão não é controlada pelo sistema, foram analisados e pontuados no ranking:*

*. benefício sem instituidor cadastrado na UPAG;*

*. benefício sem pensionista cadastrado no Ministério;*

*. pensionista sem data de recadastramento recente;*

*. pensionista com vários benefícios;*

*. número do processo inválido;*

*. data da concessão do benefício distante da data de óbito do instituidor;*

*. data de nascimento indicando pensionista com idade muito elevada.*

*Foi requisitado ao INSS/Dataprev que realizasse extração de dados dirigida do Sistema Único de Benefício - Sub/Sisben. A confrontação de tais dados se fez necessária, tendo em vista que a grande maioria dos benefícios existentes no sistema Siape são advindos de migrações oriundas do INSS, obedecendo ao disposto no art. 248 da Lei 8.112/1990.*

*Foram, então, analisadas e pontuadas algumas situações:*

*. processo com número de benefício inválido ou não registrado no Siape;*

*. diferença entre as datas de início do direito à pensão registradas nas duas bases de dados;*

*. processo com número de benefício não encontrado no INSS;*

*. processo com número de benefício encontrado e cessado, mas com tipo de benefício inválido;*

*. processo com número de benefício encontrado, mas com informações cadastrais divergentes (data de nascimento, nome, data de óbito);*

*. processo com número de benefício encontrado e ativo em ambos os órgãos.*

*Solicitamos, também ao INSS/Dataprev, uma extração de dados do Sistema de Registro de Óbitos - Sisob que, apesar de estar passando por uma série de reformulações, foi um bom parâmetro para análise e pontuação de alguns itens:*

*. falta de registro de óbito do instituidor;*

*. registro de óbito do instituidor com dados divergentes;*

*. existência de óbito do pensionista;*

*. data de nascimento do instituidor registrada com divergência.*

*Um dos sistemas com informações cadastrais mais confiáveis administrados pelo governo federal é o sistema de Cadastro de Pessoa Física - CPF, da Secretaria da Receita Federal, em virtude de sua atualização constante e sua utilização como instrumento de arrecadação. Assim, solicitamos àquela Secretaria uma extração de dados dirigida que permitisse a análise e pontuação das seguintes falhas:*

*. CPF do instituidor ou do pensionista nulo;*

*. CPF cadastrado com divergência de nome de contribuinte;*

*. endereço cadastrado na SRF divergente;*

*. situação do CPF inconsistente com perfil do instituidor ou do beneficiário;*

*. data de nascimento do instituidor ou do beneficiário cadastrada com divergência;*

*. data do óbito do instituidor cadastrada com divergência;*

*. CPF pertencente a vários pensionistas ou instituidores.*

*Informações, também bastante confiáveis, foram requisitadas aos bancos detentores das contas-correntes de recebimento de pensão (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), sendo possível analisar e pontuar:*

*. pensionista com mais de uma conta-corrente;*

*. conta-corrente pertencente a mais de um pensionista, com mesmo instituidor ou não;*

*. correntista com CPF, nome ou data de nascimento divergentes.*

*A equipe de auditoria pretendia, ainda, utilizar as informações do Sistema de Controle de Atos de Concessão do TCU - Sisac, mas os dados se mostraram insuficientes para que se concluísse pela necessidade de pontuação no ranking, conforme detalhado no item 11.8 deste relatório.*

*Foram efetuadas extrações, análises e classificação das informações referentes a dois órgãos:*

*-Gerência Regional de Administração do MF em São Paulo – GRA/SP: onde se desenrolou uma grande fraude já citada neste relatório;*

*-Gerência Regional de Administração do MF no Rio de Janeiro – GRA/RJ: onde foram realizados os testes para validação do roteiro.*

*O passo seguinte na elaboração deste roteiro, após a escolha dos processos a serem analisados, foi uma confirmação das informações extraídas, por meio de consultas aos sistemas. Tal procedimento foi viabilizado pela direção da Dataprev que, atendendo à requisição desta equipe de auditoria, forneceu equipamento, acesso e assistência ao desenvolvimento dos trabalhos. Foram consultados os seguintes sistemas:*

*. Sub/Sisben: informações de benefícios migrados do INSS;*

*. CPF: informações cadastrais do instituidor e do beneficiário;*

*. Sisob: dados de falecimento de servidores e pensionistas;*

*. Cnis: informações da vida laboral do instituidor de pensão;*

*. Siafi: existência de pagamentos de débitos de exercícios anteriores efetuados aos beneficiários, sem trânsito pelo sistema Siape.*

*Verificamos que os itens escolhidos para pontuação se mostraram bastantes eficazes para a identificação dos processos com algum tipo de problema (seja por fraude ou por falha de cadastramento). Na fase seguinte, qual seja a análise dos documentos do processo de concessão, o percentual de pensões analisadas que apresentaram algum problema foi bem significativo, conforme será descrito nos itens 11.1.2 e 11.1.3.*

*O ranking de benefícios foi elaborado a partir da utilização de um sistema desenvolvido com a utilização da ferramenta Microsoft Access. A utilização desse sistema, bem como os demais passos para a utilização do roteiro estão descritos com detalhes no anexo 1, deste relatório, fls. 122 a 146.*

***11.1.2 Verificação dos processos na GRA/SP***

*A Gerência Regional de Administração do MF em São Paulo foi escolhida em virtude da experiência adquirida pelo TCU por ocasião dos levantamentos efetuados na área de concessão de benefícios, conforme relatório do processo TC nº 010.738/2001-8.*

*Em resumo, o esquema fraudulento consistia, basicamente, na inclusão de pensionistas fictícios na folha de pagamentos da Gerência Regional. As falhas encontradas são inerentes a vários aspectos:*

*a)problemas com os sistemas informatizados;*

*b)falhas no controle de acessos;*

*c)atuação administrativa inadequada;*

*d)sistemas de controle interno e externo deficientes.*

*A maioria das questões referentes a tal fraude foi abordada no processo supracitado e a providência para identificação das concessões fraudulentas e dos fraudadores, cobrança de valores pagos indevidamente e responsabilização dos servidores serão efetuadas pelas medidas saneadoras nele propostas. Devemos porém relatar os novos fatos e situações encontradas durante nossos trabalhos.*

*A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda – SPOA/MF continua coordenando os trabalhos de recadastramento de beneficiários e de análise dos processos de concessão. Dos beneficiários que estavam sendo pagos em junho/2001, 240 já tiveram seus pagamentos suspensos, em outubro/2001, sendo gerada economia aos cofres públicos de cerca de R$ 950.000,00 mensais, conforme relatório do vol. 2, fls. 96 a 155.*

*Constatamos, porém, duas falhas significantes na sistemática utilizada por aquela Subsecretaria:*

*. a forma como o recadastramento está sendo efetuado não verifica nenhuma informação dos instituidores de pensão. Na medida em que o sistema Siape permitia a inclusão de servidores, sem críticas, essa medida se torna fundamental. Para dar maior eficácia ao processo, o recadastramento deveria exigir apresentação de prova de aquisição do direito à pensão;*

*. a análise dos processos se restringe àqueles que se encontravam na situação de ativos em junho/2001. As pensões antigas que, porventura, fossem incluídas (com ou sem fraude) e suspensas antes dessa data, não são analisadas. Todas as pensões registradas no sistema Siape e que foram motivo de pagamento de benefício deveriam ser analisadas.*

*Tal situação se agrava, haja vista os números referentes à quantidade de processos ainda não localizados. Conforme a resposta ao ofício redigido em conjunto com a Drª Isabel Grobba, vol. 2, fl. 01, dos 4.564 processos listados no pedido de informação temos a seguinte situação:*

*. localizados na GRA/SP:.....2.585;*

*. localizados na GRCI/SP:.....428;*

*. enviados ao TCU:.....14;*

*. localizados nos arquivos:.....313;*

*. não localizados:.....1.224.*

*Esses dados se referem aos registros efetuados no Sistema de Comunicação e Protocolo - Comprot (utilizado pelo Ministério da Fazenda para controle de movimentação de processos). Podemos verificar que cerca de 27% dos processos nem foram localizados em tal sistema. Devemos registrar, ainda, que as informações do sistema Comprot nem sempre correspondem à verdadeira movimentação dos documentos, haja vista que a GRA/SP localizou menos de 10% dos processos que requisitamos, sendo que, dos 500 requisitados, apenas 166 (ou 32%) estão apontados naquele Sistema como não localizados ou enviados ao TCU.*

*A Secretaria Federal de Controle e suas Gerências Regionais estão, ainda, realizando auditorias específicas na área de concessões de pensão. O relatório final da auditoria realizada na GRA/SP pela Coordenação-Geral de Auditoria dos Programas de Pessoal da SFC (vol. 1, fls. 121 a 162) aponta várias inadequações (principalmente relacionadas à estrutura administrativa da GRA/SP e à fragilidade do sistema Siape) e recomenda:*

*. realização de auditoria naquele sistema, pela SFC;*

*. adequação do sistema, notadamente para atender ao Decreto nº 3.858/2001;*

*. realização de inventário e análise de todos os processos de pensão e de aposentadoria;*

*. encaminhamento à Gerência Regional de Controle Interno de São Paulo de todos os processos não apreciados pelo TCU;*

*. que haja segregação de funções nas diversas áreas da GRA/SP;*

*. que seja mantida a integridade dos processos de concessão de benefícios;*

*. que instaure TCE nos casos identificados como fraude.*

*O Departamento de Polícia Federal continua seu trabalho de investigação e indiciamento dos envolvidos. Até outubro/2001, 27 pessoas estavam detidas, em um total de 78 inquéritos instaurados (vol. 2, fls. 156 a 163).*

*O Ministério Público Federal continua, também, suas investigações, no sentido, principalmente, de apurar atos de improbidade administrativa praticados pelos servidores lotados na GRA/SP. Citou 14 servidores, dentre eles o Gerente Regional, Sr. Álvaro Luz, a Gerente de Recursos Humanos, Srª Maria Perpétua Santos, e vários beneficiários. Foi deferida liminar, conforme documento do vol. 2, fls. 164 a 170, determinando a quebra de sigilo bancário de todos os réus, a indisponibilidade de seus bens e o afastamento do Gerente Regional de suas funções.*

*As averiguações efetuadas por esta equipe de auditoria mostraram fatos ainda não analisados pelos outros órgãos que trabalham no caso, a seguir relatados.*

*Em primeiro lugar, a classificação apontada pelo ranking de benefícios atendeu ao seu objetivo, mostrando que, dos 500 processos mais bem pontuados (acima de 13 pontos):*

*. 107 estão entre os 240 suspensos pela GRA/SP em outubro/2001, após o início das investigações de fraudes. A maioria já tem constatação de pagamentos indevidos (vol. 2, fls. 74 e 75);*

*. 135 são processos que já se encontravam suspensos, antes da fraude (vol. 2, fls. 76 a 78). São processos que não estão sendo analisados por nenhuma equipe e que mostram um grande potencial para serem problemáticos, devendo conter valores pagos indevidamente;*

*. 35 processos ativos e não localizados (vol. 2, fls. 79 a 86). Nenhuma providência ainda foi tomada com relação a esses processos (no total são 403 processos ativos e não localizados);*

*. 36 processos que se encontram ativos tanto no Siape, quanto no INSS (vol. 2,fl. 87). Essa situação demonstra claramente a ocorrência de fraude, tendo em vista que todos os processos transferidos deveriam ter seus pagamentos suspensos naquele Instituto. No total, são 116 processos que ainda se encontram ativos no INSS e que têm registro no sistema Siape (vol. 2, fls. 88 a 90). A maioria desses processos devem ter gerado pagamentos em duplicidade indevidamente;*

*. 84 processos com número do benefício do INSS - NB inválido, ainda ativos (vol. 2, fls. 91 e 92). Outra situação indicativa de fraude, pois são processos onde o NB não foi encontrado nos arquivos do Instituto. No total, entre benefícios ativos e suspensos no Siape, são 123 NB não localizados (vol. 2, fls. 93 a 95).*

*Notamos, assim, que 386 processos, ou seja, cerca de 79% dos 500 processos classificados nas primeiras posições do ranking apresentaram problemas, tendo grandes possibilidades de serem originários de fraude. A conclusão é pela adequação desse ranking à necessidade para a qual se destina.*

***11.1.3 Verificação dos processos na GRA/RJ***

*A Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro foi escolhida como local de testes posteriores aos procedimentos desenvolvidos na Gerência correspondente em São Paulo. As razões que levaram à escolha daquela regional foram: ser a maior UPAG do Ministério da Fazenda, tanto em contingente de beneficiários, aproximadamente 14.400, e de servidores ativos, inativos, instituidores de pensão e outros, cerca de 18.300 (fonte: extração de dados do Siape em outubro de 2001), como também em montante financeiro da folha de pagamento (R$ 79.416.484,42 mensais em valores de 01/2002, fonte: consulta Siape); ser a UPAG uma unidade antiga e, por isso, conter maior risco de irregularidades praticadas ao longo de sua história.*

*A auditoria nessa Gerência foi realizada no período de 28.01 a 07.12 e contou como base de apoio a SECEX/RJ, situada no mesmo edifício da aludida Gerência auditada.*

*Em decorrência das técnicas de ranking desenvolvidas pela equipe, que possibilitaram uma amostragem direcionada antes mesmo do trabalho de campo, pudemos, como primeiro passo, no primeiro dia de trabalho in loco, expedir para a GRA/RJ uma relação de processos de pensão a serem examinados.*

*No interregno entre a solicitação e a entrega dos processos à equipe, procedemos às reuniões com os diversos órgãos relacionados ao objeto da auditoria, como: a SECEX/RJ, a Gerência Regional de Controle Interno - GRCI/RJ e a própria GRA/RJ. A principal informação colhida dessas reuniões foi o fato da GRCI/RJ já estar realizando um levantamento amplo dos processos de pensão naquela GRA, não apenas uma amostragem, mas um 'censo' de todos os processos de pensão, atitude essa motivada pelas fraudes na GRA/SP. No entanto, vale ressaltar que esse levantamento do controle interno não continha o mesmo grau de aprofundamento pretendido pela equipe, quanto à auditoria de sistemas.*

*Apesar da atenção dispensada pela GRA aos processos solicitados por esta equipe, a existência de duas auditorias simultâneas implicou dificuldades na disponibilização dos processos à esta equipe, motivo que nos levou, posteriormente, a restringir mais ainda nossa amostra, por meio de nova solicitação, desta vez, priorizando a entrega de apenas 44 (quarenta e quatro) processos de pensão àqueles da solicitação anterior, com objetivo de agilizar a entrega dos processos de maior risco levantados pelos critérios de ranking.*

*Em função dos parâmetros utilizados do ranking, procuramos dirigir as atenções para*

*descoberta de erros ou fraudes nos pontos suspeitos apontados pela amostragem, principalmente, quanto à existência de documento da previdência social que pudesse informar o benefício original e o seu tipo antes da migração para o sistema Siape e à presença de outros documentos suficientes para a concessão, como identidade, certidões de casamento e nascimento, contracheques, documentos de órgãos públicos, entre outros.*

*Dados do Sisben foram levantados e impressos na sede da Dataprev em Brasília e foram levados pela equipe para o trabalho na GRA/RJ. Destarte, a equipe trabalhou comparando dados em meio magnético, informações impressas e colhidas pela internet no Sisben e no Siape, e processos em papel examinados in loco.*

*Podemos relacionar e organizar os diversos casos encontrados de acordo com um espectro de fatos (item 11.1.3.1) que variam de irregularidades constatadas a indícios de irregularidades (vol. 2, fls 228 a 248).*

*Em função dos critérios de ranking, a maioria dos casos refere-se a benefícios concedidos inicialmente pelo órgão previdenciário (INSS ou INPS) - na época em que as pensões dos servidores públicos eram pagas em parte por essa autarquia – e migrados, por volta de 1994, para o Siape.*

*O primeiro caso trata de benefícios sem qualquer documentação pertencente à previdência social, assim como, sem registro no Sisben, indicando que o benefício é indevido. Mais grave que isso, são alguns processos chegarem a constar documentos apontando a inexistência do benefício original através de declaração do órgão de previdência (caso 1 do item 11.1.3.1).*

*No segundo caso, contradições são encontradas entre a documentação – existência de documento de benefício concedido pelo órgão previdenciário – e as constatações pela equipe junto ao Sisben de que nenhum benefício existia. O fato aponta para irregularidades na inclusão do benefício no Siape ou para incorreções no banco de dados do Sisben (caso 2 do item 11.1.3.1).*

*Em exame aos processos, também foram encontradas concessões de benefícios de pensão estatutária, cujos instituidores eram celetistas à época da concessão, configurando-se uma irregularidade (caso 3).*

*À semelhança do caso anterior, pensões de servidores celetistas da Sasse – Seguradora da Caixa Econômica Federal – recebem o benefício pelo Siape em duplicidade com percepções também pelo órgão previdenciário (caso 4).*

*Verificamos também o pagamento em duplicidade – no Siape e no Sisben – de benefícios tipo B22 (pensão estatutária), o que se configura uma irregularidade, devendo ser cancelado o pagamento no Sisben (caso 5).*

*Também encontramos pensões pagas pelo Siape, cujo registro anterior no Sisben, embora cessado, correspondia à pensão tipo 21 de pensão previdenciária, ocorrência que pode suscitar migração incorreta para o Siape ou erro de cadastro no Sisben (caso 6).*

*Fato que pode dar margem à existência de irregularidade é a acumulação do benefício pago pelo Siape com o de origem B21 no SISBEN. Aqui, o servidor era celetista e lhe foi concedido uma pensão estatutária no Siape, razão pela qual deve ser averiguada se se trata de irregularidade ou de erro cadastral na base do Sisben (caso 7).*

*Outras impropriedades foram encontradas: processos sem documentos suficientes para a concessão da pensão, incluindo casos de total equívoco de formação do processo, como processo de adicional de insalubridade servindo de processo de concessão de pensão (processo Nº 10768.014357/94-00 de Sônia Ribeiro Evangelista Leite); muitos processos não encaminhados aos Controles Interno e Externo, além de descumprimento no atendimento de diligências; e dados cadastrais inconsistentes no Siape, como, por exemplo, nº de benefício e seu tipo não correspondendo com registros no Sisben (caso 8).*

*Vale ainda destacar que 5 (cinco) processos não foram localizados a tempo e outros 9 (nove) encontravam-se em outros órgãos.*

*Outrossim, dos primeiros 450 processos classificados no ranking de benefícios (acima de 12 pontos), podemos verificar:*

*. 108 processos que se encontram ativos tanto no Siape, quanto no INSS (vol. 2, fls. 178 e 179). Essa situação demonstra claramente a ocorrência de fraude, tendo em vista que todos os processos transferidos deveriam ter seus pagamentos suspensos naquele Instituto. No total são 160*

*processos que ainda se encontram ativos no INSS e que tiveram registro no sistema Siape (vol. 2, fls. 180 a 182). A maioria desses processos devem ter gerado pagamentos em duplicidade indevidamente;*

*. 51 processos com número do benefício do INSS - NB inválido, ainda ativos (vol. 2, fls. 183). Outra situação indicativa de fraude, pois são processos onde o NB não foi encontrado nos arquivos do Instituto. No total, entre ativos e suspensos, são 82 NB não localizados (vol. 2, fls. 184 e 185).*

*Devemos observar que os muitos casos com irregulares constatadas ou sob suspeita na GRA/RJ são, com certeza, denotativos de irregularidades graves e que devem ser objeto de averiguação pelos órgãos responsáveis (GRA/RJ, SRH/MP, SPOA/MF e INSS). A partir dessas investigações é que se poderá concluir sobre a quantificação das fraudes perpetradas.*

***11.1.3.1 Relação dos processos analisados***

*CASO 1: não foi encontrado no processo documento da Previdência Social informando a existência do benefício, assim como no Sisben.*

| ***Beneficiário–Nascimento-Servidor–Falecimento - Processo*** | *Fundamento legal–julgado pelo TCU-Outras observações* |
|---|---|
| *Arminda Cardoso Aragão – 18.dez.1905*<br>*José Aragão – 20.mai.1964*<br>*10768.000237/91-29* | *Lei 3738/58*<br>*REGISTRADO*<br>*Há uma declaração no processo de que não havia benefício na Previdência* |
| *Odete Maria Santos Pestana – 08.dez.1951*<br>*Odete Santos Pestana – 19.ago.1990*<br>*10768.043851/93-29* | *Lei 6782/80*<br>*NÃO REGISTRADO*<br>*Há uma declaração no processo de que não havia benefício na Previdência* |
| *Maria Evangelina Mansur – 22.nov.1924*<br>*Manoel Mansur – 01.jan.1975*<br>*10783.006895/94-15* | *Lei 6782/80*<br>*NÃO REGISTRADO*<br>*Não há nº de benefício no processo, nem no SISBEN. O nº de benefício constante do Siape é de outro beneficiário (Maria Rafael Batista)* |
| *Regina Célia Farias Cesar – 15.fev.1952*<br>*Abel Cesar – 02.fev.1987*<br>*10768.007580/95-73* | *Fundamento não encontrado*<br>*NÃO REGISTRADO*<br>*Há uma declaração da Previdência indeferindo o processo. Processo 'pobre' em documentos* |
| *Wanda da Silva Ribeiro*<br>*Orozimbo Ribeiro- 24.jul.1972*<br>*10768.016677/85-22* | *Lei 6782/80*<br>*Sem resposta a diligência da DFC* |
| *Camila de Oliveira Fernandes*<br>*Grevy Andries de Assis-27.jan.1967*<br>*10768.033473/88-71* | *Pedido de suspensão do benefício*<br>*Remessa para o CI, que não houve* |
| *Maria da Glória Antunes*<br>*10166.003970/90-85* | |

*CASO 2: encontrado no processo documento da Previdência Social informando a existência do benefício, mas sem registro no Sisben.*

| *Beneficiário – Nascimento- Servidor – Falecimento – Processo* | *Fundamento legal – julgado pelo TCU – Outras observações* |
|---|---|
| *Marilde Elysio Santanna–18.abr.1945*<br>*Mineraldo Elysio Santanna –22.out.1987*<br>*10768.027640/92-11* | *Lei 6782/80*<br>*NÃO REGISTRADO* |
| *Odette Lima Amorim – 26.mar.1915*<br>*João Baptista de Oliveira Vianna – 23.jun.1988*<br>*10768.010123/94-30* | *Lei 6782/60*<br>*NÃO REGISTRADO* |
| *Maria Iara Pereira da Silva – 02.mai.1958*<br>*Noé Delfino da Silva – 05.mar.1997*<br>*10768.017219/95-55* | *Fundamento não encontrado*<br>*NÃO REGISTRADO*<br>*Processo com poucos documentos* |
| *Maria da Conceição Silva – 22.jan.1947*<br>*José Tavares da Silva – 03.jan.1973*<br>*10768.014166/2001-84* | *Lei 6782/60*<br>*REGISTRADO* |
| *Selma Adelia Comodo – 18.fev.1950*<br>*Noberto José Comodo – 31.ago.1978*<br>*10768.010963/88-81* | *Lei 6782/80*<br>*REGISTRADO* |
| *Lydia Garcia Marques – 03.ago.1911*<br>*Paulo Ferreira Marques – 17.set.1948*<br>*10768.042429/81-22* | *Lei 6782/80*<br>***NÃO REGISTRADO*** |
| *Maria da Conceição da Silva – 14.mar.1962*<br>*Sebastião da Silva – 21.set.1971*<br>*10768.008641/86-19* | *Lei 6782/80*<br>*REGISTRADO* |
| *Marina Pimentel dos Santos*<br>*Antonio Batista dos Santos-03.mar.1960*<br>*10768.001486/94-10* | *Não tramitou pelo Controle Interno nem pelo TCU* |
| *Luiza João da Silva-*<br>*19.fev.1949*<br>*Manoel Victor da Silva - 21.06.1966*<br>*10768.005663/00-67* | *REGISTRADO* |
| *Robertina Siqueira Rocha*<br>*Jayme da Silva Rocha – 25.fev.1980*<br>*10783.004272/94-71* | *Não tramitou pelo Controle Interno nem pelo TCU* |
| *Maria Alice Bastos Assunção*<br>*10768.026988/95-81* | |
| *Perla Ajdelman Peixoto de Castro*<br>*10768.003071/96-99* | |

*CASO 3: concessão irregular de pensão estatutária a servidores públicos Celetistas.*

| ***Beneficiário – Nascimento- Servidor – Falecimento - Processo*** | *Fundamento legal – julgado pelo TCU – Outras observações* |
|---|---|
| *Maria de Lourdes Fialho Nazareth – 22.nov.1919* | *Lei 6782/80*<br>*NÃO REGISTRADO* |

| | |
|---|---|
| *Newton Nazareth – 18.jul.1983*<br>*10768.010490/95-51* | *O servidor optou pelo regime celetista, não fazendo jus ao benefício. Ausência de documentos. Não consta o nº do benefício no SISBEN* |
| *Sonia Ribeiro Evangelista Leite – 12.jan.1950*<br>*Waldemir Vieira Leite – 08.jul.1988*<br>*10768.014357/94-00* | *Lei 3373/60*<br>*NÃO REGISTRADO*<br>*O servidor era Celeista e foi concedida pensão. Impropriedade na formação do processo: processo de requerimento de adicional de insalubridade e não de pensão; não consta certidões de óbito, de nascimento, de casamento, ou folha de concessão.* |

## *CASO 4: pensões de servidores ex_Sasse.*

| ***Beneficiário – Nascimento- Servidor – Falecimento - Processo*** | *Fundamento legal – julgado pelo TCU*<br>*Outras observações* |
|---|---|
| *Áurea de Oliveira Feres – 17.mar.1925* | *REGISTRADO*<br>*Permanece ATIVO o benefício B84 de valor R$ 318,00* |
| *Marília Poppe Pereira Teixeira – 05.mai.1922* | *REGISTRADO*<br>*Permanece ATIVO o benefício B84 de valor R$ 2.719,15* |
| *Geralda Zanganelli-*<br>*Moyses Loureiro- 26.out.1964*<br>*10768.030149/88-47* | **REGISTRADO**<br>**Permanece ATIVO o benefício B84 de valor R$ 1.550,00** |
| *Julita de Magalhães Grangeiro-*<br>*Wilson de Magalhães Grangeiro- 27.set.1979*<br>*10768.001783/85-66* | *REGISTRADO*<br>*Permanece ATIVO o benefício B84* |
| *Lais Millan Teixeira –*<br>*Waldir Henrique Teixeira –*<br>*30.abr.1956*<br>*10711.010407* | *Permanece ATIVO o benefício B84*<br>***Tramitado no Controle Interno*** |
| *Marly Prazeres Aroxa-*<br>*Aluisio Lopes de Oliveira –*<br>*11.dez.1961*<br>*575285-87* | *REGISTRADO*<br>*Permanece ATIVO o benefício B84* |
| *Yara Barbastefano Coccaro-*<br>*Hernani José Coccaro –*<br>*21.jul.1961*<br>*10768.042344/86-58* | *REGISTRADO*<br>*Permanece ATIVO o benefício B84* |
| *Alice Rocha de Magalhães*<br>*10768.013925/01-91* | |

## *CASO 5: benefícios B22 ainda ativos no Sisben.*

| ***Beneficiário – Nascimento- Servidor – Falecimento - Processo*** | *Fundamento legal - julgado pelo TCU*<br>*Outras observações* |
|---|---|
| *Maria Gallas Bello* | *Recebe pelo SISBEN R$ 7.538,80 e esteve ATIVA no Siape de jun/94 a mai/95 recebendo R$ 903,64* |
| *Maria Sampaio Valladares* | *Recebe pelo SISBEN R$ 3.7333,27 e ESTÁ ATIVA no Siape recebendo R$ 5.134,00* |
| *Maria Vieira Figueiredo* | *Recebe pelo SISBEN R$ 602,02 e esteve ATIVA no Siape de set/99 a jan/2001 recebendo R$ 723,63* |
| *Leontina Costa Medeiros-*<br>*Arnaldo de Medeiros – 04.ago.1951*<br>*10768.001205/94-11* | *NÃO tramitou pelo CI nem pelo TCU* |
| *Urubana Magalhães Tonini – 10.abr.1924*<br>*Dante Tonini Junior – 19.set.1960*<br>*10768.042108/88-67* | *Lei 3738/58*<br>*REGISTRADO*<br>*O nº do benefício no SISBEN 0105524146 - B22 está ATIVO* |
| *Eponina Barroso da Costa*<br>*-(filha maior solteira)*<br>*10768.041792/93-72* | |
| *Carmem dos Santos Silva-*<br>*Antonio Mota da Silva- 09.set.1983*<br>*10768.003043/84-10* | *REGISTRADO*<br>*Acumula com outro do tipo B21* |

## *CASO 6: a pensão no Sisben do tipo B21 (pensão previdenciária)*

| ***Beneficiário – Nascimento- Servidor – Falecimento – Processo*** | ***Fundamento legal – julgado pelo TCU - Outras observações*** |
|---|---|
| *Luzia Meneghini da Silva*<br>*Waldir Henrique Teixeira – 30.abr.1956*<br>*10783.002585/92-14* | *Waldir Henrique Teixeira – 30.abr.1956*<br>*Tramitou no Controle Interno* |

**CASO 7: benefícios B21 ainda ativos no Sisben.**

| ***Beneficiário – Nascimento- Servidor Falecimento - Processo*** | *Fundamento legal – julgado pelo TCU - Outras observações* |
|---|---|
| *Zilda Alves da Silva-*<br>*Euclides da Silva – 14.jan.1991*<br>*10768.004721/91-63* | *REGISTRADO* |
| ***Luzia Moreira Medeiros-***<br>*Napoleão Medeiros-*<br>*10768.039090/85-82* | *REGISTRADO*<br>*Lei 6782/80* |
| *Margarida Maria de Carvalho-*<br>*José Gomes de Oliveira*<br>*10768.011250/91-59* | REGISTRADO<br>Nº que existe no processo: 84178704/2 |
| *Italia Viceconti Costa-*<br>*Gerson Costa- 26.set.1964*<br>*10983.006675/90-75* | *REGISTRADO*<br>*Lei 6782/80*<br>*Benefício tipo B22 cessado* |
| *Lilia Ferreira Vassal-*<br>*Fernando de Castro Vassal- 06.mar.1985*<br>*10768.018070/86-68* | *Lei 6782/80*<br>*Tramitou no Cont.Interno*<br>*Benefício tipo B22 suspenso* |
| *Alzira Gomes Ribeiro*<br>*08455.009343/91-87* | |

## *CASO 8: outras concessões irregulares.*

| ***Beneficiário – Nascimento- Servidor Falecimento - Processo*** | *Fundamento legal – julgado pelo TCU - Outras observações* |
|---|---|
| *Maria Valéria Maciel Reis – 02.ago.1957*<br>*Benedito Brandão Reis – 11.abr.1986*<br>*10768.026308/89-26* | *Lei 6780/80 – NÃO JULGADA*<br>*Pensão concedida irregularmente: a beneficiária era casada à época do requerimento e era* |

| | |
|---|---|
| | *sobrinha, não irmã. Pensão já cassada, após 12 meses de pagamento.* |
| *Honorina da Costa Ferreira 0768.012676/82-01* | ***Processo não ampara a concessão da pensão*** |
| *Nair Tavares de Lima – 18.ago.1913* | *Processo com poucos documentos.* |

***11.1.4 Comentários à elaboração do ranking***

*Em primeiro lugar, salientamos que o roteiro para a execução das auditorias na área de concessão de pensões, detalhado no anexo 01, obteve resultados favoráveis, e recomendamos a sua aprovação e utilização.*

*Outrossim, a situação dos processos de pensão das Gerências Regionais de Administração do MF em São Paulo e no Rio de Janeiro merece algumas considerações.*

*Com relação à fraude perpetrada na GRA/SP, apesar dos trabalhos que estão sendo efetuados por várias equipes, devemos sugerir que algumas providências sejam tomadas (o que deve ser acompanhado, também, na instrução do processo TC- nº 010.738/2001-8):*

*. localização de todos os processos registrados no sistema Siape, sob pena de suspensão do pagamento dos benefícios (se ainda ativos) e cobrança dos valores pagos anteriormente;*

*acompanhamento das determinações efetuadas pela SFC (relatório no vol. 1, fls. 121 a 162);*

*. exigência de comprovação de aquisição do direito (principalmente quanto à ocupação do cargo declarado pelo servidor), quando do recadastramento dos beneficiários,*

*. em todas as ações, atentar para a verificação de todos os processos que geraram pagamentos, independente de sua situação atual.*

*Com relação à GRA/RJ:*

*. envio para este Tribunal do resultado do inventário de processos que está sendo elaborado, citando a localização de todos os processos registrados no sistema Siape.*

*Para todos os processos da GRA/SP e GRA/RJ, registrados no Siape:*

*. registro dos processos no sistema Sisac, nos termos da IN 16/1997;*

*. acerto das informações cadastrais no sistema Siape;*

*. verificação de números de benefícios do INSS, acertando os que apresentam inconsistências, sob pena de suspensão de pagamentos e cobrança de valores pagos indevidamente;*

*. verificação dos valores pagos em duplicidade pelo INSS e Siape (160 no Rio de Janeiro e 116 em São Paulo), tomando providências para a cobrança dos valores pagos indevidamente. Atentar para o fato de que, devido ao acerto proposto no item anterior, podem ser demonstradas outras duplicidades;*

*. determinação para que o INSS em conjunto com a SRH/MP adote providências no sentido de finalizar as migrações de pensões abrangidas pelo art. 248 da Lei 8.112/1990, tendo em vista sua obrigatoriedade e a existência de 3.372 processos pendentes de regularização, conforme detalhado no item 11.5.2.1.*

*Devemos atentar, ainda, para a instauração dos processos de Tomada de Contas Especial, referentes às fraudes da GRA/SP.*

*Quanto às fragilidades do sistema Siape, a COGOP/SRH nos informou que os módulos utilizados nas fraudes não foram alterados, existindo, apenas, maior controle de sua utilização. Tal situação não pode permanecer de tal forma e, principalmente, não deve ser reproduzida no novo sistema.*

***11.2 Gestão do sistema Siape***

*A gestão do Siape é efetuada pela Secretaria de Recursos Humanos – SRH/MP. Assim, esse é o órgão que, entre outras atribuições, define as alterações necessárias no sistema, bem como as regras que devem reger as transações.*

***11.2.1 Estrutura organizacional da SRH/MP***

*A Secretaria de Recursos Humanos faz parte da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP e é composta formalmente por 1(um) Gabinete, 7 (sete) Coordenações Gerais e 1(uma) Auditoria.*

*Para atender à determinação do Ministro do MP de implementar um novo Sistema Informatizado de Gestão de Recursos Humanos, previsto para julho de 2002, o Secretário da SRH reformulou informalmente sua estrutura, com vistas a compor as equipes de trabalho, composta por profissionais da SRH e consultores especialmente contratados, para desenvolver as 2ª e 3ª Frentes:*

*. **Primeira frente:***

*a)revitalização do Siape para permitir uma sobrevida até que o novo sistema seja colocado em produção, agregando a este o Módulo de Cadastro, resultante da integração do Siape com um sistema de cadastro desenvolvido pelo Ministério da Fazenda, além de três novos módulos: Módulo de Cadastro de Ações Judiciais, Módulo de Exercícios Anteriores e Módulo de Capacitação;*

.***Segunda frente:***

*b)revisão dos procedimentos e parâmetros utilizados no Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipec.*

*c)redução do número de rubricas da Tabela do Siape (de 23.700 para 1.000) – analisar as rubricas com o propósito de apresentar o seu histórico legal e as regras de negócio das vantagens e benefícios concedidos pela Administração Federal;*

*d)otimização da tabela de cargos - promover uma revisão dos planos de cargos da Administração Pública Federal de forma a reduzir o seu quantitativo (6.000 para 300) e contemplar cargos mais genéricos;*

*e)depuração das bases de dados existentes no Siape e em sistemas de RH particulares de alguns órgãos – migrar dados consistentes e confiáveis para o novo sistema que será implantado;*

*f)revisão da legislação – rever a legislação com impacto na especificação e funcionamento do novo sistema, com o propósito de torná-la clara, menos burocrática, racional, econômica e segura, permitindo, inclusive, a eliminação de diversas rotinas meramente repetitivas e a enorme massa de papéis nas áreas de recursos humanos;*

*g)consolidação da legislação – promover a aglutinação de todos os atos de acordo com a sua hierarquia (25.000), para facilitar o acesso e a aplicação dos dispositivos pelos profissionais de RH.*

.***Terceira frente:***

*a)especificação, aquisição, customização e implantação de um novo e moderno Sistema de Gestão de Recursos Humanos adaptando-o às reais necessidades do Governo Federal.*

*A nova estrutura informal da SRH foi construída considerando-se a natureza das atividades desenvolvidas nas Coordenações, com o objetivo de absorver as atividades do novo projeto, liberando alguns profissionais para nele atuar, em conjunto com os consultores, além de manter a produção, com qualidade, das tarefas do dia-a-dia da Secretaria. Assim, temos a competência de cada unidade, nessa nova estrutura:*

*. <u>Diretoria do Programa de Modernização do Sipec</u> - coordenar as tarefas necessárias à implantação do novo Sistema, citadas na Segunda Frente;*

*. <u>Secretaria-Adjunta</u> – além das atividades inerentes ao cargo, compete ainda tratar dos assuntos relativos aos servidores públicos federais dos Ex-Territórios, orientar sobre as alterações das normas e procedimentos de recursos Humanos para implementação no Siape, participar da análise e elaboração de Projetos de Lei e de outros atos, bem como acompanhar as questões relativas à Auditoria de Pessoal, Planos Econômicos e Ações Judiciais;*

*. <u>Chefia de Gabinete da SRH</u> – além das atividades regimentais, coube a coordenação dos Projetos Especiais FORMAR, HABILITAR e VIDA, voltados, respectivamente, para elevação da escolaridade dos servidores ao nível médio, ampliação da empregabilidade e melhoria da qualidade de vida;*

*. <u>Núcleo de Planejamento</u> compete assessorar o Secretário e a Diretora do Programa de Modernização do Sipec nas atividades de planejamento, orçamento, comunicação e qualificação dos clientes internos e externos;*

*. <u>Assessoria do Secretário</u> é responsável pelas atividades relativas à autorização de concursos e acompanhamento do preenchimento das vagas previamente definidas, bem como autorização de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público;*

*. <u>Comissão Interministerial – COINTER</u> tem como objetivo acompanhar o desenvolvimento dos recursos jurídicos e reavaliar a adequação e legalidade das concessões de anistia, concedidas ou negadas. A comissão é composta por três representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo um da Consultoria Jurídica, um do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais e um da Secretaria.*

*A estrutura organizacional da SRH foi reformulada, a fim de conciliar e manter a qualidade das tarefas do dia-a-dia. Conseqüentemente, as atividades de elaboração e aplicação de normas foram unificadas em uma Coordenação, anteriormente tratadas por duas Coordenações distintas.*

*As atividades de Cadastro e Produção de Folha de Pagamento, também, foram reunidas em uma só Coordenação.*

*Quanto às atividades que eram de competência da Coordenação Geral de Pessoal de Órgãos Extintos – COGOE, foram criadas duas Gerências Regionais de Administração de Pessoal – GERAP, sendo uma em Brasília e outra no Rio de Janeiro, para assumir a gestão de servidores e ex-servidores de órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e de empresas públicas e sociedade de economia mista extintos e em processo de reorganização.*

***11.2.1.1 Relacionamento das unidades da SRH/MP com o Siape***

*As unidades da SRH que possuem relacionamento direto com o Siape são:*

*. Auditoria de Recursos Humanos – Audir:*

*a)realizar auditorias sistêmicas e operacionais, assim como promover o controle e o acompanhamento da aplicação da legislação relativa à administração de recursos humanos e das orientações expedidas pelos órgãos setoriais e seccionais, que compõem o Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – Sipec, para identificar inconsistências cadastrais no Siape e regularizar os pagamentos efetuados pelos órgãos setoriais e seccionais que compõem o Sipec;*

*b)promover a interação permanente com as unidades do Sistema Federal de Controle e Tribunal de Contas da União, com vistas à uniformização e integração das ações.*

*c)fornecer subsídios para implantação de novas rotinas e sugerir filtros, para inibir gastos indevidos;*

*. Coordenação Geral de Informações Gerenciais – COGIG:*

*a)elaborar relatórios periódicos sobre despesa e encargos com pessoal, destinados à Secretaria do Tesouro Nacional, contabilizados em sistema de processamento de dados, com vistas à definição dos recursos necessários à folha de pagamento;*

*b)contribuir no desenvolvimento de sistema de informações referentes à política remuneratória dos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;*

*c)realizar estudos e pesquisas sobre custos diretos e indiretos relativos a alterações na estrutura de remuneração dos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;*

*d)levantar e avaliar o comportamento dos gastos públicos com recursos humanos;*

*e)realizar simulações sobre reflexo nas contas públicas e na folha de pagamento das propostas de reajuste dos servidores públicos federais;*

*f)promover a articulação institucional com os órgãos centrais dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento e de Administração Financeira Federais para a consolidação da base de dados relativa às despesas com pessoal e encargos;*

*. Coordenação Geral de Procedimentos Judiciais – COGJU:*

*a)orientar os órgãos e entidades do Sipec, quanto ao correto cumprimento de determinações judiciais;*

*b)propor a implementação dos procedimentos necessários ao cumprimento de decisões judiciais que envolvam matéria de recursos humanos;*

*c)Sistema de Cadastramento de Ações Judiciais – Sicaj;*

*d)Comissão de Análise de Processos de Planos Econômicos;*

*. Gerência Regional de Administração de Pessoal – Gerap:*

*a)atuam como áreas de RH (usuários do Siape) na gestão de servidores e ex-servidores, tendo uma interface distinta das outras unidades da SRH, mais se assemelhando ao relacionamento que os órgãos integrantes do Sipec tem com o Siape;*

*b)acompanhar, orientar e controlar procedimentos necessários à realização do pagamento de pessoal dos órgãos extintos no Sistema Informatizado de Gestão de RH: controlar e executar as atividades relativas à elaboração de cálculos de resíduos de pagamentos referentes a pessoal de órgãos extintos; elaborar pagamentos eventuais de ex-servidores de órgãos extintos;*

*c)controlar a movimentação dos recursos financeiros destinados aos pagamentos devidos aos ex-servidores de órgãos e entidades extintos: prestar informações financeiras referentes à remuneração de ex-servidores de órgãos e entidades extintos e preparar as conciliações bancárias, indispensáveis ao controle das contas correntes;*

*d)atualizar os dados de ex-servidores oriundos de órgãos e entidades extintos no sistema informatizado de gestão de recursos humanos do órgão central do Sipec: inclusão, alteração e exclusão de dados no sistema, visando uma base de dados consistente e confiável;*

*e)executar as atividades relativas à execução orçamentária e financeira, bem como aos pagamentos de resíduos devidos aos ex-servidores dos órgãos e entidades extintos: efetuar o pagamento e providenciar os recolhimentos devidos de ex-servidores dos órgãos e entidades extintos;*

*f)analisar, revisar e consolidar os cálculos para efeito de pagamento de resíduos financeiros originários do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, de planos e diferenças salariais e de outras vantagens comprovadamente devidas a ex-servidores dos órgãos e entidades extintos: analisar e instruir os processos para reconhecimento de dívida de exercícios anteriores, bem como de valores decorrentes de indenizações.*

***11.2.1.2 Comentários da equipe***

*Podemos observar que a estrutura organizacional informal da Secretaria de Recursos Humanos cumpre os requisitos necessários ao bom estabelecimento da gestão do sistema Siape, definindo as responsabilidades de segurança no nível de seus administradores. Devemos destacar, porém, a falta de formalização dessas atividades no escopo de um plano de segurança.*

***11.2.2 Políticas de segurança***

*Outro ponto a ser questionado é a inexistência de Políticas de Segurança definidas formalmente pela Secretaria de Recursos Humanos ou pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A classificação de informações, por exemplo, segundo o Serpro (vol. 1, fl. 10), é praticada internamente ao Siape, porém não existe uma política formal sobre o assunto. Essa Política deveria conter os elementos básicos para a boa gestão dos sistemas sob sua responsabilidade, exigindo o cumprimento de normas e padrões preestabelecidos, principalmente, pela já citada Norma NBR ISO/IEC 17799:2001 (vol. 5, fls. 217 a 267), a seguir resumidos.*

***11.2.2.1 Definição de responsabilidades***

*. em todos os níveis: usuários, administradores e gerentes de segurança;*

*. treinamento para sua difusão e formação do corpo técnico;*

*. exigindo assinatura de termos de responsabilidade de quem acessa informações estratégicas;*

*. estabelecendo revezamento de pessoal na realização de tarefas de maior risco;*

*. estabelecendo mecanismos de destruição, armazenamento, transporte, distribuição e reprodução da informação;*

*. definição de procedimentos de segurança na demissão ou transferência de funcionários.*

***11.2.2.2 Aplicativos e recursos computacionais críticos***

*. organização de uma lista de arquivos de dados, aplicativos e operações críticos que informa a prioridade de cada item, os cuidados no seu uso e a geração de trilhas de auditoria;*

*. a lista deve ser aprovada pelos gestores responsáveis e pela alta administração;*

*. deve, ainda, refletir a situação atual dos recursos computacionais.*

***11.2.2.3 Classificação dos recursos de informação***

*. existência de políticas e procedimentos documentados para a classificação dos recursos de informação pelos critérios de importância e vulnerabilidade dos dados;*

*. os proprietários dos recursos devem estar cientes dos critérios de classificação estabelecidos e são responsáveis pela classificação dos principais recursos sob sua responsabilidade.*

***11.2.2.4 Política de segregação de funções***

*. estabelecimento de segregação de funções, isto é, um mesmo indivíduo não deve desempenhar funções de diversas áreas diferentes, sendo que, as descrições das atribuições dos cargos devem refletir tal princípio;*

*. limitações quanto à existência de indivíduos que têm o controle completo sobre funções incompatíveis (exemplos: entrada de dados e verificação da validade dos dados; saída de dados e conferência dos dados de saída);*

*. inclusão de impedimentos que garantam que os técnicos de processamento de dados e os gerentes de segurança possam inserir dados ou executar transações nos sistemas de informação que atendem às áreas fins da organização.*

***11.2.2.5 Avaliação de riscos***

*. estabelecimento de políticas documentadas para avaliação periódica de riscos, levando em conta a vulnerabilidade inerente dos dados e o risco adicional acrescentado pelos diversos caminhos de acesso passíveis de utilização por usuários e estranhos não autorizados;*

*. determinação para que as avaliações do risco sejam realizadas por pessoal suficientemente independente (não diretamente responsável pelas questões de segurança), sendo revistas toda vez que algum sistema, instalação ou outra condição se altere.*

***11.2.2.6 Comentários da equipe***

*O estabelecimento de uma Política de Segurança clara e formal provê a administração de um forte instrumento na gestão de suas informações. Tal Política deve ser aprovada pela administração, publicada e comunicada a todos os usuários. Deve ser nomeado, ainda, um gestor responsável por sua análise crítica e avaliação periódica.*

***11.2.3 Ambientes e Desenvolvimento***

*Em Ofício ADFIS/TCU nº 170/2001, a equipe questionou sobre os procedimentos adotados para gestão das alterações efetuadas no sistema Siape. Em resposta (vol. 1, fl. 10), o Serpro declarou que os pedidos de alteração são efetuados via correio eletrônico e registros de reuniões entre esse órgão e a SRH. Acrescentou que 'o Siape dispõe de um ambiente de homologação, onde as atualizações do sistema são disponibilizadas para análise e aprovação da SRH/MP. Após a devida autorização da SRH, as alterações são implementadas e a nova versão é transferida para o ambiente de produção do sistema, onde ficam disponíveis para todos os usuários'. Conforme destacado no próprio relatório de auditoria do Serpro (item 9.3), o ambiente de homologação encontra-se desatualizado em relação ao ambiente de produção, o que nos leva a indagar como os testes de aprovação são efetuados satisfatoriamente, se a SRH não dispõe de ambiente adequado para tal.*

*É importante destacar que o Siape possui, ainda, um terceiro ambiente, destinado aos técnicos da área de desenvolvimento e manutenção do Serpro. Nele são elaborados e alterados os programas, testados e disponibilizados no ambiente de homologação.*

*Todos esses ambientes necessitam de independência e a comunicação entre eles deve ser rigorosamente controlada e documentada. Apesar disso, conforme destacado no relatório de auditoria do Serpro supracitado, há interferência do desenvolvimento no ambiente de produção. Essa questão é inadmissível, pois os técnicos de desenvolvimento não poderiam interferir diretamente no ambiente de produção, sem passar por procedimentos previamente definidos e documentados.*

***11.2.4 Interação da SRH com os usuários/outros órgãos***

*Com relação à comunicação da SRH com os usuários Siape, o instrumento mais utilizado é o Comunica, pelo qual os usuários tomam ciência das alterações inseridas no sistema. Cabe acrescentar que existem, ainda, os manuais do usuário, que devem ser permanentemente atualizados e estão disponíveis na internet, no endereçowww.siapente.gov.br.*

*A Pesquisa de Avaliação da Satisfação do Usuário Siape – PASUS/2000 (vol. 3, fls. 2 a 37), que avalia os serviços disponibilizados no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape e a satisfação de seus usuários, foi realizada pela Secretaria de Recursos Humanos/MP em conjunto com a Superintendência de Negócios Administração Federal e Reforma do Estado – Sunar/Serpro.*

*A avaliação foi dividida em 6 (seis) itens, a saber: Atendimento da SRH/MP, Atendimento Serpro, Sistema Siape, Extrator de Dados Siape, Siapenet e PASUS. Houve uma evolução geral positiva na satisfação dos usuários em relação à avaliação implementada em 1999, porém há de destacar-se alguns itens que ficaram a desejar no funcionamento do sistema.*

*A despeito da melhora e da avaliação razoavelmente boa (76% com conceitos ótimo e bom), o item de atendimento da SRH/Serpro ainda possui uma boa margem de melhoramento a ser implementada, haja vista comentários de usuários apontando para falta de conhecimento das equipes de atendimento, ausência de padronização nas orientações e insuficiência do contingente de atendimento para responder as demandas.*

*Foi avaliado negativamente o item Extrator de Dados do Siape (apenas 61% com conceitos ótimo e bom), principalmente, quanto à divulgação, disponibilização, treinamento adequado e complexidade do instrumento. O Extrator de Dados apresenta algumas limitações em relação às possibilidades de filtragem de dados requeridos, o que o torna um instrumento incompleto para efeitos de controle e gerenciamento de recursos humanos, além de ferramenta de difícil manipulação.*

*A avaliação mais negativa ficou por conta do acesso ao Siape via internet – Siapenet – com somente 54% de conceitos ótimo e bom. As principais críticas foram quanto à reduzida quantidade de transações disponíveis, possibilidade de alterações diretas de dados pessoais pelos servidores e a lentidão de funcionamento ou de tempo de resposta.*

*Os demais itens, não obstante algumas críticas e sugestões, apresentaram boa avaliação, a citar: Atendimento Serpro (91% com conceitos ótimo e bom), Sistema Siape (88%) e PASUS (94%).*

*O Serpro, como prestador de serviços especializados de informática e processamento de dados, mantém com a SRH vários contratos relativos ao Siape, dentre eles: contrato de manutenção, de infraestrutura, de data warehouse, de assistência técnica e de assistência ao usuário.*

***11.2.5 Documentação do sistema***

*Além dos manuais do usuário, a documentação de um sistema envolve uma série de outros manuais, diagramas, documentos. Segundo declaração do próprio Serpro (vol. 1, fls. 7 a 9), os diagramas de fluxos de dados, de contexto e de entidade-relacionamento (típicos de qualquer sistema na idade do Siape) foram elaborados quando do desenvolvimento do Siape e estão desatualizados. Embora não tenham sido analisados pela equipe, os diagramas e demais modelos do Siapecad encontram-se disponíveis na web, passíveis de serem acessados apenas nas dependências do Serpro. Para descrição dos arquivos, das funções e programas é utilizado o software Predict. Segundo informações constantes do relatório de auditoria realizada pelo Serpro (item 9.3), falta documentação atualizada do sistema (manual do usuário, fluxo geral do processo, documentação operacional). A matriz de planejamento da auditoria não previa a avaliação detalhada desse quesito, não tendo sido, pois, avaliado in loco pela equipe.*

***11.3 Política de acesso***

*Um dos aspectos mais importantes na análise do Siape diz respeito à política de acesso ao sistema. O acesso é feito por meio da Rede Serpro ou pela internet, no endereço http://www.siapenet.gov.br. O controle dos acessos é realizado pelo Senha-Rede. Trata-se de sistema de responsabilidade do Serpro, sendo utilizado por esse órgão para administrar o acesso a diversos outros sistemas sob sua gerência. É, pois, um aplicativo amplamente utilizado pela administração pública federal.*

*A Instrução Técnica Normativa nº 001, de 12 de setembro de 1994, juntamente com a Norma Executiva nº 001, de 5 de setembro de 1994 (vol. 5, fls. 01 a 38), são os instrumentos normativos que regem a política de acesso ao sistema Siape. Percebe-se que esse normativo encontra-se bastante desatualizado e que não mais reflete, na íntegra, a realidade hoje encontrada com relação à política de acesso ao Siape.*

***11.3.1 Cadastramento***

*Para utilizar o Siape, os usuários são cadastrados no Senha-Rede pelos chamados cadastradores, que podem ser gerais, parciais ou locais. Conforme o Manual do Cadastrador do Siape, 'O cadastrador Geral é gerado pelo administrador do Senha no Serpro. Ele administra a árvore e os perfis do sistema. Cadastra, habilita e orienta os cadastradores Parcial (sic) na realização de suas funções'. 'O cadastrador Parcial cadastra, habilita e orienta os cadastradores Local (sic), sob sua supervisão, na realização de suas funções'. 'O cadastrador Local cadastra, habilita e orienta os usuários sob sua supervisão'. Segundo o mesmo Manual, 'todas as funções*

*executadas pelos cadastradores ficam registradas em arquivos de históricos de habilitações do Senha, viabilizando operações de auditoria' (vol. 5, fl. 41).*

*Quando um sistema é inserido no Senha-Rede, o Serpro, a pedido do gestor do sistema, insere os cadastradores gerais pré-determinados, que são as principais pessoas dentro do processo de credenciamento de usuários. A partir desses, os usuários poderão ser cadastrados no Senha-Rede (identificação do usuário mediante informação de CPF, nome, telefone, órgão de lotação e local de trabalho) e habilitados para utilização do Siape (com definição de perfis e níveis de acesso e parâmetros adicionais para atualização/consulta).*

*Cada usuário é identificado no Senha-Rede pelo número de seu CPF e por senha pessoal. No momento do cadastramento ou reativação do usuário, o sistema gera automaticamente uma senha, composta pela palavra 'NOVA' acrescida de quatro dígitos aleatórios. Na primeira tentativa subseqüente de acesso ao sistema, é obrigatória a troca de senha. A partir daí, a permuta da senha é requisitada a cada trinta dias, com proibição de repetição das três últimas. A senha deve possuir o mínimo de seis e máximo de doze caracteres alfanuméricos, devendo ser o primeiro obrigatoriamente uma letra.*

*Em dado instante, um usuário pode estar ativo (situação normal de uso do Senha-Rede), inativo (não utilização do sistema por mais de 45 dias desde a última troca de senha) ou bloqueado (3 tentativas de uso sem sucesso).*

***11.3.2 Cadastradores gerais***

*De acordo com informação extraída do Senha-Rede, em 03.10.2001 (vol. 5, fls. 101 a 102), o Siape possui 16 (dezesseis) cadastradores gerais, sendo 10 (dez) servidores lotados no MP e 6 (seis) no Serpro. Configura-se aqui a primeira incoerência entre a norma e todo conceito que envolve o cadastrador geral com a realidade praticada pela SRH. O cadastrador geral deveria ser o titular da SRH ou pessoa designada por ele. Admite-se mais de um cadastrador geral para que o afastamento do titular não prejudique o andamento dos trabalhos. Contudo, considera-se dez um número elevado de cadastradores gerais e inadmissível a existência de pessoas do Serpro com essa prerrogativa. Essa categoria de cadastrador deve ser composta por pessoas lotadas no órgão gestor do sistema, afinal são essas que possuem condições de controlar as habilitações dos cadastradores parciais; incluir, alterar e excluir perfis de acesso.*

*Uma justificativa para existência de cadastradores gerais no Serpro é a necessidade de este órgão realizar a manutenção da árvore do sistema, faculdade esta atribuída aos cadastradores gerais. Não se pode permitir que seja 'aproveitado' o conceito de cadastrador geral para satisfazer essa necessidade. São quesitos distintos e devem ser tratados com independência. Prerrogativa para manter a árvore do sistema deve, sem dúvida, ser restrita a um grupo específico de usuários, seja no Serpro, seja na área gestora. Porém, este grupo nada tem a ver com o de cadastradores gerais, os primeiros na linha de concessão de acesso a todos os usuários do sistema, função esta exclusiva da SRH.*

***11.3.3 Habilitação***

*A habilitação do usuário no Siape é definida mediante atribuição de três parâmetros adicionais: perfil e nível de acesso e tipo de atualização. Perfis definem as transações a que os usuários terão acesso. Nível indica a abrangência do acesso com relação à localização: acesso apenas aos dados de uma UORG ou UPAG, de um órgão, de uma Unidade da Federação ou geral. O tipo de atualização informa se o usuário possui acesso apenas às transações de consulta (categoria 'consulta'), às transações operacionais, ou seja, que permitem atualização (categoria 'operacional') ou às transações de administração do sistema, ou seja, que permitem atualização de tabelas (categoria 'administração do sistema') (vol. 5, fls 114 a 125).*

*Vale destacar, ainda, que o acesso ao Siape pode dar-se de forma restrita ou irrestrita. No primeiro caso, o usuário acessa apenas algumas transações do sistema, conforme os perfis para ele disponibilizados. No segundo caso, o usuário não se restringe a perfis, ele possui acesso a toda a árvore do sistema, ou seja, a todas as transações existentes, inclusive às mais sensíveis, sem necessidade de habilitação específica. Basta existir a transação para que o usuário irrestrito possua acesso. Conforme consulta realizada no Senha-Rede, em 24.10.2001 (vol. 5, fls 129 a 135), o Siape possui 65 (sessenta e cinco) usuários com acesso irrestrito ao sistema. Desses, 29 (vinte e nove) são pessoas lotadas no MP (órgão 02000), 35 (trinta e cinco) no Serpro (órgão 04200) e 1 na*

*ENAP (órgão 14750). Cabe ressaltar que a pessoa cadastrada no Senha-Rede com o órgão ENAP, na verdade encontra-se lotada no MP, segundo pesquisa ao Siape.*

*Em princípio, percebe-se que há muitas pessoas com acesso irrestrito ao sistema, principalmente com relação àquelas lotadas em unidade distinta à SRH. Quanto mais pessoas envolvidas com este tipo de acesso, mais difícil realizar o devido controle que a situação exige. A fim de fazer uma análise mais criteriosa dessa situação, foram verificados os demais parâmetros de habilitação para esses usuários.*

*Dos 65 usuários com acesso irrestrito, 58 possuíam acesso de administração e operacional (permite atualização de dados e tabelas) e 5 apenas de consulta. Quanto ao nível de acesso, 60 eram de nível geral (permite acessar todos os dados), 2 de nível de órgão e 1 de UPAG. Dois usuários não possuíam parâmetros para tipo de atualização e nível de acesso. Um deles, inclusive, não estava cadastrado nem no Siape, o que indica que não era servidor de órgão integrante desse sistema. Ao serem indagados por esta situação, uma pessoa do Serpro averiguou e disse que se tratava de prestador de serviço devidamente cadastrado. Em seguida, esta equipe constatou não apenas a retirada de seu acesso ao Siape, como sua exclusão do Senha-Rede (vol. 5, fl. 136). Tal fato demonstra a falta de devida atenção que o caso merece.*

*Indagados pelo motivo da existência de pessoas do Serpro com acesso irrestrito ao sistema, alegaram a necessidade de acessar o Siape mesmo quando ele se encontrasse em manutenção, ou seja, a qualquer momento e em qualquer situação. O acesso irrestrito, combinado com o parâmetro 'operacional' (situação em que se encontra 58 servidores, conforme parágrafo anterior), é uma prerrogativa extremamente sensível, pois o sistema torna-se completamente vulnerável a atualizações por pessoas que não deveriam ter autoridade para tal. Ora, se realmente é necessário esse tipo de acesso (acessar o sistema a qualquer momento), deveria ser criado um grupo de pessoas com essa prerrogativa e o Senha-Rede deveria ser capaz de administrar essa exigência. A solução não poderia estar vinculada à concessão de acesso a todas as transações do sistema (acesso irrestrito), com agravante, no caso específico, das pessoas também possuírem prerrogativa de atualização (habilitação 'operacional'). Mais uma vez, trata-se de quesitos distintos que devem ser controlados com total independência, como o já comentado no item 11.3.2. O novo sistema não poderá herdar essas sobreposições de conceitos.*

*Outra justificativa para que pessoas do Serpro possuam acesso irrestrito foi a de que esse órgão faz atendimento ao usuário e, por isso, precisa ter acesso a todas as transações do Siape a fim de que os responsáveis possam entender e resolver ou dar encaminhamento aos problemas que são a eles relatados. Necessitam posicionar-se na situação do servidor que relata o problema, utilizando, para tanto, a transação MUDAPAH, que permite alterar o nível e órgão de acesso do usuário e que é objeto de comentário mais adiante, neste relatório (item 11.4.1). Ora, se existe a necessidade de que as pessoas do atendimento ao usuário simulem situações de erro, certamente não é necessário que elas procedam a atualizações, como previsto para a maioria dos acessos irrestritos. Esta equipe considera que uma solução deve ser estudada e adotada para que as pessoas consigam fornecer o devido atendimento sem comprometer a segurança do sistema. Não se admite que para atender devidamente as pessoas, tenha que se abrir mão da segurança, concedendo acesso irrestrito a todas as transações do sistema, com possibilidade de atualização e alteração do próprio nível, órgão e UPAG do usuário.*

*Além disso, considera-se um erro partir do pressuposto que as pessoas que trabalham no atendimento a usuários necessitam ter acesso integral a toda a árvore do sistema. Há transações de controle que deveriam ser utilizadas apenas por um grupo bem restrito de usuários da SRH. Em caso de erro ou falha nesses tipos de transações, outro canal de comunicação com o Serpro deveria ser estabelecido, sem necessidade de envolvimento daqueles que atendem aos usuários comuns. Assim, essas transações teriam tratamento especial. Um exemplo desse tipo de transação é a CDAUCRIT, comentada mais adiante, neste relatório (item 11.4.1).*

*Com relação aos perfis de acesso, há um rol bastante extenso deles. Em consulta realizada no Senha-Rede, no dia 31.01.02, havia 219 perfis cadastrados para o Siape. É possível que alguns deles não mais estejam sendo utilizados, embora existam usuários a eles vinculados; que outros tenham sido criados para atender necessidades emergenciais, mas nunca mais foram revogados; que existam pessoas com acúmulo de perfis desnecessários, pois alguns poucos já dariam acesso a*

*todas as transações que necessitam. Certamente não é fácil administrar 219 perfis. Acredita-se que seja preciso uma reavaliação dos perfis existentes a fim de que existam aqueles estritamente necessários e que se consiga um bom nível de controle.*

***11.3.4 Cruzamento de informações entre Senha-Rede e Siape***

*A fim de melhor manipular os dados constantes do Senha-Rede, esta equipe de auditoria requisitou à SRH que o Serpro fornecesse um arquivo com alguns dados do Senha-Rede relativos a todas as pessoas com acesso ao Siape. Com base nesse arquivo, recebido por mensagem eletrônica em 21.11.2001 (vol. 1, fl. 19-a), foram extraídas algumas informações, bem como feitos batimentos com arquivos do próprio Siape.*

*O Siape possui 14.091 usuários, distribuídos em 238 órgãos distintos. O órgão com maior número de usuários é o Ministério da Educação, com 1.427, seguido do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com 1.179 e Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, com 1.018 usuários. No momento da extração dos dados, 11.288 usuários estavam ativos, 2.601 inativos e 202 bloqueados. Havia 293 cadastradores parciais e 13 locais.*

*No que se refere ao procedimento de habilitação no Siape, observou-se a diferença de tratamento dada ao assunto pelos diversos órgãos. Em visita aos Ministérios da Ciência e Tecnologia e da Agricultura e Abastecimento, verificou-se que a forma de conceder/revogar acesso varia. Uns são mais criteriosos, outros mais condizentes. Embora a Norma Executiva nº 001/94 estabeleça as atribuições dos cadastradores e operadores em geral e os procedimentos que devem ser adotados para o credenciamento de usuários, os responsáveis nem sempre a seguem à risca. Isto deve-se a uma série de motivos, dentre os quais: desconhecimento total ou parcial da referida norma; falta de consciência da importância do controle de acesso; falta de campanha de conscientização; obsolescência da norma, que já possui, inclusive, alguns de seus formulários desativados ou desatualizados.*

*A fim de obter uma idéia concreta da situação em que se encontra a questão do controle de acesso, foram extraídas do Siape, via seu próprio extrator de dados, algumas informações dos servidores dos Ministérios da Fazenda, dos Transportes, da Marinha e da Educação para batimento com dados do Senha-Rede, constantes do arquivo obtido junto ao Serpro e resultantes de consultas on-line .*

*Como resultado desse batimento, encontraram-se dois grandes grupos de situações impróprias: servidores cedidos, requisitados ou redistribuídos com acesso aos dados do órgão de origem; servidores aposentados, falecidos ou afastados com acesso ao Siape. Neste último caso, o acesso às vezes ainda encontrava-se ativo, às vezes inativo. Vale ressaltar que os casos de servidores com acesso ao Siape, embora inativos no Senha-Rede, também configuram-se impróprios porque a exclusão no Senha-Rede (relativa ao Siape) deve ser efetuada, obrigatoriamente, quando o usuário deixar de exercer as funções que motivaram a habilitação no Siape, seja por morte, aposentadoria, afastamento, exoneração, seja por passar a trabalhar em serviço diverso, seja por deixar de trabalhar na unidade. Tanto o cadastrador parcial como o titular da unidade devem observar com rigor esta questão. O fato do usuário encontrar-se inativo mostra apenas que deixou de utilizar sua senha, porém a exclusão efetiva do seu acesso ao Siape não foi realizada. Mesmo quando o servidor, ao desligar-se de uma unidade, for desempenhar as mesmas funções em outra unidade, é dever do titular de origem exclui-lo. O titular da unidade de destino responsabilizar-se-á pela sua inclusão, pois somente ele terá condições de garantir a compatibilidade do acesso ao sistema com as funções a serem desempenhadas.*

*Vale esclarecer que alguns usuários estão com situação de ativos no Senha-Rede, porém sua última troca de senha se deu há mais de 45 dias. Na prática, pode-se considerar os usuários nesta situação como inativos, pois, quando da primeira tentativa de acesso ao Siape, ele será automaticamente inativado. Esses casos estão configurados nas tabelas seguintes com um 'I' entre parênteses após o 'A', na coluna 'Situação'. As tabelas seguintes especificam casos impróprios relativos ao controle de acesso, cujos papéis de trabalho encontram-se disponíveis no vol. 5, às fls. 137 a 159. Para todas as tabelas, leia-se a legenda que segue nas colunas 'Órgão' e 'Situação', respectivamente:*

*MF – Ministério da Fazenda*

*MT – Ministério dos Transportes*

*MA – Ministério da Marinha*
*ME – Ministério da Educação*
*A – ativo no Senha-Rede*
*I – inativo no Senha-Rede*
*B – bloqueado no Senha-Rede*

## *APOSENTADOS COM ACESSO AO SIAPE*

| Órgão | CPF<br>Data inatividade | Nome<br>Última troca senha | Situação |
|---|---|---|---|
| MF | 094.799.375-49<br>10.09.2001 | Maria Izabel Barbosa Medeiros Carneiro<br>05.07.2001 | I |
| MF | 084.663.941-68<br>11.07.2000 | Elza Pinheiro dos Santos<br>13.03.2000 | I |
| MF | 042.944.241-68<br>20.04.2001 | Eneida Alves de Lima<br>27.10.2000 | I |
| MF | 085.555.911-04<br>17.03.1998 (1) | Jesse Ferreira Barros<br>12.03.2001 | I |
| MF | 136.097.180-72<br>29.07.1997 (2) | Maria Lourdes Fagundes Verch<br>28.08.2001 | I |
| MF | 201.889.940-68<br>29.07.1997 (3) | Jair Teresinha Vargas Maciel<br>20.04.2001 | I |
| MF | 280.633.090-49<br>09.08.2001 | Jane Terezinha Tonelotto<br>01.08.2001 | A (I) |
| **MF** | **132.098.334-00<br>11.11.1996** | **Maria do Socorro Lucena de Araújo<br>30.10.2001** | **I** |
| **MT** | **032.635.681-91<br>31.10.2001** | **Durval Alves dos Santos<br>03.01.2002** | **A** |
| **MA** | **221.276.157-00<br>19.03.1998** | **Wilson Neves Passos<br>08.11.2000** | **I** |
| **MA** | **222.188.407-82<br>15.08.1997** | **Ezequias Monteiro<br>30.03.2000** | **I** |
| MA | 047.459.573-00<br>11.12.2000 | Matias Pedro da Silva<br>16.11.2000 | I |
| MA | 267.819.647-04<br>16.08.2000 | João Manoel de Lima<br>11.08.2000 | I |
| MA | 359.940.537-91<br>25.09.2001 | Maria Helena Gonçalves Correia<br>27.09.2001 | I |
| ME | 119.799.681-87<br>10.08.2000 | Maria das Graças Barroso de Andrade<br>10.03.2000 | I |

*1 – Ocupou cargo em comissão até 01.04.2001*
*2 - Ocupou cargo em comissão até 11.11.2001*
*3 - Ocupou cargo em comissão até 01.07.2001*

### *FALECIDOS COM ACESSO AO SIAPE*

| Órgão | CPF<br>Data óbito | Nome<br>Última troca senha | Situação |
|---|---|---|---|
| MF | 335.246.964-49<br>12.04.2001 | Maria do Carmo Carneiro Lins<br>09.04.2001 | A (I) |
| MA | 622.162.447-91<br>03.05.2000 | Helio Carlos Costa Maia<br>20.03.2000 | I |
| ME | 185.328.611-72<br>20.11.2000 | Maria das Graças Rosa<br>05.05.2000 | I |
| ME | 553.035.877-20<br>27.07.2001 | Luiz Cláudio de Almeida e Souza<br>10.03.2000 | I |

## *AFASTADOS COM ACESSO AO SIAPE*

| Órgão | CPF<br>Data<br>afastamento | Nome<br>Motivo afastamento | Situação<br>Última troca senha |
|---|---|---|---|
| MF | 625.414.806-44<br>17.09.2001 | Alda Miriam Aparecida Machado Milagres<br>Licença incentivada não remunerada | I<br>07.05.2001 |
| MF | 387.725.077-72<br>07.09.2001 | Marivete da Silva Santos<br>Tratamento doença especificada em lei | I<br>28.08.2000 |
| MF | 456.450.516-53<br>18.09.2001 | Edson Luis Santos<br>Licença para trato de interesse particular | A (I)<br>09.04.2001 |
| **MF** | **507.097.129-87<br>01.11.2001** | **Orlando Martins Filho<br>Tratamento doença especificada em lei** | **A<br>17.01.2002** |
| **MF** | **088.333.624-34<br>26.05.1982** | **Ana Mary da Silva Leite<br>Tratamento doença especificada em lei** | **A<br>26.12.2001** |
| MT | 351.456.681-04<br>29.10.2001 | Marilia Gonçalves Cordeiro Silvestre<br>Licença premio por assiduidade | A (I)<br>21.05.2001 |

## *CEDIDOS/REQUISITADOS/REDISTRIBUÍDOS COM ACESSO AO SIAPE*

| Órgão | CPF<br>Dt ocorr.exclus. | Nome<br>Motivo ocorrência | Situação<br>Últ.troca senha | Lotação atual<br>Nível acesso |
|---|---|---|---|---|
| MF | 062.437.463-72<br>28.02.2001 | Delzulina Madalena Diniz Santana<br>Redistribuição / Art.37, Lei nº 8112/90 | A<br>25.10.2001 | Ministério da Justiça<br>UORG - Operac |
| MF | 067.783.721-68<br>02.04.2001 | Francisco Garcia Oliveira e Silva<br>Requisitado / Exonerado cargo comissão | I<br>19.04.2001 | FNDE<br>Órgão – Admsis, Operac |
| MF | 116.028.991-34<br>02.08.2000 | Nilson Pereira de Moura<br>Requisitado / Exonerado cargo comissão | I<br>09.08.2000 | IPEA<br>UPAG – Operac |
| MF | 265.666.481-00<br>21.01.1992 | Silvio Ferreira Vieira<br>Redistribuição / Art.37, Lei nº 8112/90 | A<br>30.10.2001 | Presidência da República<br>UPAG – Operac |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| MF | 266.769.741-34<br>15.10.2001 | Geraldo Gomes Pereira<br>Requisitado / Exonerado cargo comissão | A (I)<br>19.07.2001 | Advocacia Geral da União<br>Órgão – Admsis, Operac |
| MF | 284.976.431-00<br>01.02.1993 | Mônica Watters Ferrari<br>Redistribuição | A<br>18.10.2001 | Ministério Planejamento<br>UPAG – Operac |
| MF | 344.189.201-10<br>03.03.2000 | Francisca Carla Ilorca Lopes<br>Requisitado / Exonerado cargo comissão | A<br>17.01.2002 | Ministério Planejamento<br>Não há nível cadastrado |
| MF | 865.138.006-25<br>26.05.2000 | Ana Paula Komatsuzaki Abijaudi<br>Cedido | I<br>10.05.2000 | Advocacia Geral da União<br>UORG - Operac |
| MF | 619.333.171-91 | Marli Camilo dos Santos<br>Cedido | I<br>09.11.2000 | Trib.Reg.Eleitoral – DF<br>Órgão – Admsis e Operac |
| MF | 607.051.831-49<br>02.08.2001 | Cristiania da Costa Albuquerque<br>Cedido | A<br>12.01.2002 | Presidência da República<br>Órgão – Admsis e Operac |
| MF | 416.798.571-34 | Solange Bispo Aires<br>Cedido | I<br>11.08.2000 | Trib.Reg.Eleitoral – DF<br>UPAG – Operac |
| MF | 398.077.111-34<br>02.07.2001 | Maria Lusimeire Pereira<br>Cedido | A (I)<br>14.05.2001 | Ministério da Saúde<br>UPAG – Operac |
| MF | 245.027.661-00<br>28.08.2001 | Goiran Oliveira Rocha<br>Cedido | A<br>26.12.2001 | Presidência da República<br>UPAG – Operac |
| MF | 231.880.903-82 | Sandra Cristina Uchoa castelo<br>Cedido | A<br>15.01.2002 | Câmara dos Deputados<br>UPAG – Operac |
| MF | 228.382.363-34 | Hildete Maria de Paula Barroso Abreu<br>Cedido | A (I)<br>09.07.2001 | Trib.Reg.Eleitoral – CE<br>UPAG – Admsis e Operac |
| MF | 226.227.132-15<br>28.09.2001 | Ângelo Brazil da Silva<br>Cedido | A (I)<br>23.08.2001 | Advocacia Geral da União<br>UPAG – Operac |
| MF | 211.719.802-30<br>17.08.2001 | Maria de Nazaré Freire da Silva<br>Cedido | A (I)<br>23.07.2001 | Advocacia Geral da União<br>UPAG – Operac |
| MF | 144.065.271-68 | Maria Formiga Ferreira<br>Cedido | I<br>11.06.2001 | Trib.Reg.Eleitoral – DF<br>UPAG – Operac |
| MA | 196.477.947-20<br>17.04.1998 | Jaty Antonio Souza da Silva<br>Redistribuição / Art.37, Lei nº 8112/90 | A<br>17.01.2002 | Ministério da Fazenda<br>Órgão – Admsis e Operac |
| MA | 490.457.093-68<br>28.12.2001 | Fabio dos Santos Soares<br>Redistribuição / Art.37, Lei nº 8112/90 | B<br>07.01.2002 | Comando do Exército<br>UPAG - Operac |
| MA | 626.931.907-20<br>04.04.1996 | Ivonete da Silva Cruz<br>Redistribuição / Art.37, Lei nº 8112/90 | A<br>20.12.2001 | Ministério da Fazenda<br>Órgão – Admsis e Operac |
| MT | 402.283.803-59 | Aderson Rodrigues Pessoa Junior<br>Cedido | A (I)<br>09.08.2001 | Min.Público DF Territ.<br>UORG e UPAG – Operac |
| MT | 257.601.069-53 | Sonia Maria da Silva Sanzonowicz<br>Cedido | I<br>09.11.2000 | Min.Público da União<br>UORG e UPAG – Operac |
| MT | 222.092.801-25 | Marlene Flora de Oliveira Pereira<br>Cedido | I<br>28.09.2000 | Trib.Reg.Eleitoral – DF<br>UORG e UPAG – Operac |

*Cabe destacar que os níveis de acesso apresentados na última coluna são relativos ao órgão apresentado na primeira coluna. Esta situação se configura irregular, pois o servidor não mais está lotado neste órgão, no entanto possui acesso aos dados dele correspondentes, inclusive com possibilidade de atualização. Comprova-se, pois, que não são raras as vezes que, quando da troca de lotação para órgão diverso, a habilitação no Siape não é excluída, no órgão de origem. Resta evidente ainda que, uma vez desligado do órgão, o usuário não obrigatoriamente tornar-se-á inativo no Senha-Rede, pois ele pode ser habilitado em outros sistemas e continuar utilizando-os normalmente. Nestes casos, seu acesso ao Siape continuará ativo e, poderá voltar a utilizá-lo a qualquer momento, sem conhecimento dos responsáveis pelo seu acesso. O agravante aqui é a possibilidade de acesso aos dados do órgão de origem. Deste modo, qualquer processo de desligamento deve ser seguido, necessariamente, de comunicação formal à unidade responsável, para fins de exclusão do Siape.*

### *EXCLUÍDOS COM ACESSO AO SIAPE*

| Órgão | CPF<br>Data exclusão | Nome<br>Motivo exclusão | Nível de acesso |
|---|---|---|---|
| MF | 365.402.187-53<br>23.09.1999 | Maílson Severino de Lima<br>Programa de desligamento voluntário | I<br>26.07.1999 |
| MF | 383.774.118-49<br>28.03.2000 | Yuji Miyasaka<br>Req.outr.org./Exon.carg.comis./func.conf. | I<br>04.02.2000 |
| MF | 515.901.401-25<br>04.12.2000 | Jair Alves Farias<br>Posse outro cargo inacumulável | I<br>12.12.2000 |
| MF | 580.204.970-72<br>12.07.2000 | Cíntia Cornetet Dei Ricardi<br>Programa de desligamento voluntário | I<br>03.07.2000 |
| MF | 610.911.971-72<br>16.09.1999 | Ilton Valeriano da Fonseca<br>Programa de desligamento voluntário | I<br>23.08.1999 |
| MT | 101.866.891-87 | Brasil Assencio Pereira | I |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | 17.11.1998 | Req.outr.org./ Exonerado cargo comissão | 14.01.2000 |
| MT | 399.785.321-53<br>28.05.2001 | Ronnie Petershon de Oliveira<br>Exonerado cargo comissão | I<br>08.12.2000 |
| MA | 407.244.925-34<br>10.08.2000 | Antonio Luis Bastos de Jesus<br>Programa de desligamento voluntário | I<br>07.04.2000 |
| MA | 301.983.992-00<br>01.03.2000 | Ocinei Antunes Melo<br>Exonerado cargo efetivo a pedido | I<br>08.04.1998 |
| ME | 344.055.501-15<br>14.01.2002 | Dercino Jose da Silva<br>Exonerado cargo comissão | A<br>27.12.2001 |
| ME | 803.734.531-91<br>15.02.2001 | Letícia Nascente Guimarães<br>Exonerado cargo comissão | I<br>02.01.2001 |

*Obs: Os excluídos não mais recebem proventos pelo Siape*

*Como demonstrado, o servidor exonerado, aposentado, cedido ou afastado para tratar de interesses particulares, por exemplo, pode continuar tendo acesso ao sistema, se o cadastrador parcial não suspendê-lo. Entende-se que deveria haver algum tipo de comunicação entre o Siape e o Senha-Rede, de forma automática, de modo que para as ocorrências de exclusão, afastamento, inatividade ou cessão, o acesso ao Siape fosse retirado, sendo necessário nova habilitação, por quem de direito, para possíveis necessidades futuras.*

*Indagados se existe processo automatizado que realize suspensão de acesso de usuário desligado de órgão/função/lotação, o Serpro respondeu (vol. 1, fl. 12) que para os órgãos convertidos para o Siapecad (item 11.6), existe um processo automático para as habilitações de titulares de UORG, tanto no que se refere à inclusão como à exclusão. Acrescentam que a reforma administrativa (etapa que compõe o processo de conversão para o Siapecad) desativa a habilitação na estrutura anterior. Considera-se que este procedimento ainda não satisfaz, pois abrange apenas usuários titulares de UORG dos órgãos convertidos.*

*Um procedimento interessante para diminuir a incidência de todos os casos vistos até então, que vem sendo inclusive adotado pelos gestores do Sistema de Administração Financeira – Siafi, é o da Conformidade de Operadores. Estranha-se o porquê do Siape não ter aderido à mesma sistemática, até mesmo porque existe esta previsão em sua própria norma, no Capítulo IV, como a seguir transcrito:*

*'14 – Mensalmente o Cadastrador Parcial ou Operador Representante do Órgão/Entidade ou Unidade Pagadora, respectivamente, procederá a confirmação ou exclusão de operadores, recaindo sob sua responsabilidade os atos praticados por estes, pela não observância deste item.*

*14.1 – Serão descredenciados automaticamente todos os operadores dos Órgãos/Entidades e UPAGs, quando os Cadastradores Parciais ou Operadores Representantes não procederem à Conformidade de Operadores, de acordo com o estabelecido nesta Instrução Técnica Normativa e na Norma Executiva 001.'*

*A última questão a ser abordada é relativa às pessoas que possuem acesso ao Siape, porém não recebem proventos por esse sistema. Isso significa que tratam-se de prestadores de serviço, estagiários ou pessoas requisitadas, sem ônus para o órgão de destino, cujo órgão de origem não possui sua folha de pagamentos processada pelo Siape. Tendo sido concebido como sistema de folha de pagamentos, o Siape não possui qualquer registro sobre esses usuários. É imprescindível que o próximo sistema, gerenciador de recursos humanos que pretende ser, possua cadastro dessas pessoas. Esses casos serão listados na tabela que segue, a fim de que seja verificada a real necessidade e propriedade do acesso em questão.*

***PESSOAS NÃO IDENTIFICADAS COM ACESSO AO SIAPE***

| Órgão | CPF<br>Local trabalho | Nome<br>Nível acesso | Situação<br>Última troca senha |
|---|---|---|---|
| MF | 018.693.247-22<br>GRA-RJ | Luciana Florentino Pereira<br>Órgão (MF) – Consulta | I<br>28.11.2000 |
| MF | 569.517.874-68<br>GRA-SP | Isa Maria de Oliveira e Silva<br>UPAG (GRA-SP) – Consulta | A<br>28.01.2002 |
| MF | 597.497.172-87<br>GRA-PA | Milvon Ferreira Moreira<br>UPAG (não identificada) – Operac | A (1)<br>16.01.2001 |
| MF | 519.991.962-87<br>GRA-RR | Edilacy do Rosário Silva<br>UPAG (Gov. Ex-Territ. RR) – Operac | A<br>10.01.2002 |
| MF | 522.235.742-20<br>GRA-RR | Riane Castro de Moura<br>UPAG (Gov. Ex-Territ. RR) – Operac | A<br>04.02.2002 |
| MF | 612.056.992-87<br>GRA-RR | Janderson da Silva Leite<br>UPAG (Gov. Ex-Territ. RR) – Operac | A<br>04.02.2002 |
| MF | 710.340.212-49<br>GRA-RR | Amanda Pinto Mograbi<br>UPAG (Gov. Ex-Territ. RR) – Operac | A<br>26.12.2001 |
| MT | 785.317.219-20<br>------ | Jose Augusto Faganello<br>UPAG (Serv.Calc.Remuner. - DF) – Consulta | A<br>02.01.2002 |

### *11.3.5 Outras falhas relacionadas à política de acesso*

*Uma deficiência localizada no Siape é a dificuldade em identificar os servidores lotados em setores de recursos humanos, dificultando o controle da permissão de acessos mais poderosos. A informação a respeito da lotação não é suficiente, pois na tabela de códigos de lotação não existe o dado se a mesma é setor de recursos humanos. Por conseqüência, torna-se praticamente impossível pesquisar os servidores com acessos privilegiados no órgão.*

*Entretanto, uma das grandes falhas na política de acessos diz respeito à segregação de funções que, na versão atual do Siape, não impõe nenhum critério de separação e checagem das informações cadastradas. É perfeitamente possível, pelo sistema, que o mesmo operador cadastre um servidor, lance os dados da pensão e dos pensionistas e gere a folha de pagamento, sem que haja qualquer tipo de homologação superior. Os dados relativos à conta corrente dos servidores e pensionistas podem tranqüilamente ser modificados, sem que o responsável pela área de recursos humanos tenha conhecimento.*

*O Siape detêm as informações relativas à lotação do servidor. É possível localizar o titular de cada unidade. Logo, entendemos que o sistema imponha uma segregação automática, impedindo que determinadas transações mais críticas sejam operadas pelo mesmo servidor. Pode-se argüir a escassez de servidores na área de recursos humanos. Mas pode ficar documentada no sistema a abertura de exceções, autorizada pela chefia imediata. É importante se documentar no sistema o papel de cada operador e a possibilidade de responsabilizá-lo por eventuais atos irregulares, provendo a chefia de mecanismos de controle das ações realizadas no sistema.*

*Uma medida de caráter gerencial que poderia ser implementada é a homologação em determinadas transações mais sensíveis. Por exemplo, a inclusão de servidor, cadastramento de pensões, modificações de contas correntes, somente gerariam efeitos financeiros quando homologados eletronicamente pela chefia imediata. Na identificação das transações críticas entendemos indispensável a participação dos órgãos de controle.*

*A SRH, conforme consta em sua ITN nº 001/94, já teve intenção de implementar a sistemática de homologação descrita no parágrafo anterior, inclusive com previsão de segregação de função. Essa sistemática é adotada com sucesso pelos gestores do Siafi, intitulada de Conformidade Diária e Mensal. A seguir trecho do Capítulo IV da referida ITN que trata do assunto:*

*'15 – O Titular do Órgão/Entidade ou o Titular da Unidade Pagadora terá a obrigatoriedade de atestar a consistência das informações inseridas no sistema pelos operadores de sua Unidade, efetuando o procedimento de Conformidade Mensal (eletronicamente). Tal Conformidade será o instrumento de concordância do Titular do Órgão/Entidade e do Titular da UPAG em relação à fidedignidade das informações de seu Órgão/Entidade e da sua UPAG, respectivamente.*

*16 – A Conformidade, por razões de segurança, não poderá ser acessada por operador que registre documentos no sistema, salvo se autorizado pelo Titular do Órgão/Entidade.'*

***11.4 Registro de Operações***

*Todo sistema computacional deve possuir mecanismos para registrar operações efetuadas pelos seus usuários. A este registro dá-se o nome de log. A importância do log advém da necessidade de controle e de responsabilização futura. O log auxilia o controle na medida em que serve de base para acompanhamento concomitante ou de curto prazo (diário, semanal, até mesmo mensal) das operações que estão sendo realizadas.*

*Segundo informações recebidas do pessoal técnico do Serpro (vol. 1, fl. 11), em resposta ao Ofício ADFIS/TCU nº 170/2001/002, o log completo do Siape perdura apenas 45 (quarenta e cinco) dias. Assim, até esse prazo, é possível recuperar detalhes de todas as atualizações efetuadas no sistema, relativas ao 'CLOG' (comandos emitidos pela aplicação Siape) e 'PLOG' (modificações feitas nos dados, as imagens antes e depois da emissão dos comandos de atualização). A recuperação dessas informações somente pode ser efetuada por meio de solicitação à área de suporte operacional do Serpro. As operações processadas há mais de 45 dias não são passíveis de serem recuperadas. Há projeto para manter o log guardado por até cinco anos, mas ainda não está em vigor.*

*Apenas dois tipos de registro são constantemente efetuados pelo Siape. Ele mantém atualizado o CPF, órgão/UORG e número do terminal da última pessoa que alterou cada registro, bem como data e hora da transação (vol. 1, fl. 11), mas não se sabe as alterações que efetivamente foram efetuadas, nem o histórico dos responsáveis pelas alterações passadas. Além disso, o Siape*

*guarda o espelho do cadastro no momento antes de gerar a folha de pagamento para cada servidor/mês/ano. Esse último histórico está mantido desde a implantação do sistema no Serpro (1993).*

*Os dois registros mantidos pelo Siape, citados no parágrafo anterior, não são suficientes para subsidiar trabalhos de auditoria, pois não há o principal relativo a log: histórico de operações efetuadas, com possibilidade de responsabilização futura por atos indevidamente praticados. Quando se fala em log, sabe-se que é importante ter em mente o custo/benefício da armazenamento que, por vezes, pode não ser positivo. Daí decorre a necessidade de estudo para estabelecer o que deve ser gravado em log e por quanto tempo. Urge que os gestores do Siape conceda atenção especial a este aspecto, visando inclusive à confecção do novo sistema.*

*O Siapecad (item 11.6) possui log um pouco melhorado, se compararmos ao do Siape, porém ainda não satisfatório. O armazenamento das operações efetuadas é feito de forma confusa aos olhos do usuário, que nem sempre entende o que foi efetivamente registrado. O campo destinado ao armazenamento também é pequeno para algumas transações e seu conteúdo, segundo informações de técnicos do Serpro, é definido pelos próprios analistas/programadores do sistema. Assim, a área gestora, que deveria ser a principal interessada em um log eficaz, não se envolve e, ao que parece, não se interessa muito pelos procedimentos adotados.*

***11.4.1 Tratamento de transações sensíveis***

*Em muitos sistemas há transações caracterizadas como sensíveis, isto é, transações que, quando processadas, podem gerar conseqüências que interferem sobremaneira os dados e/ou processos do sistema. Mesmo para os sistemas que não possuem tal caracterização explícita, certamente existem transações que se encaixam nesse conceito. Essas transações devem ser periodicamente monitoradas por pessoal competente a fim de que processamentos indevidos, fraudulentos ou não, sejam tempestivamente desvendados.*

*O Siape não possui transações explicitamente caracterizadas como sensíveis, mas é possível citar alguns exemplos que se encaixam nesse conceito. A transação CDAUCRIT desabilita críticas impeditivas do Siape, possibilitando que, para determinada matrícula (se já existe no cadastro) ou CPF (se ainda não existe), não seja criticada alguma situação que normalmente o Siape controla. O sistema não permite, por exemplo, que o usuário efetue atualização de servidor que acarrete acúmulo indevido de cargo e/ou função. Com a autorização concedida via CDAUCRIT, o sistema não executaria, para o caso pré-determinado, a rotina que verifica a acumulação e a atualização passaria a ser possível. É clara a relevância dessa transação, que pode ser tratada como sensível e merecedora, por conseqüência, de controle de log específico e acompanhamento periódico e mais apurado. Esta equipe requisitou, via e-mail, informações detalhadas sobre esta transação. Esse pedido, acompanhado da respectiva resposta, encontra-se no vol. 5, às fls. 160 a 162.*

*Há transação específica para monitoramento dessa operação: CDCOAUTCRI (consulta autorizações para não criticar dados). Entretanto, não se teve elementos suficientes para garantir que o acompanhamento seja efetivamente realizado. O que se estranha é que tantas pessoas tenham acesso a transação CDAUCRIT. Embora haja apenas um perfil que habilita o usuário nesta transação (perfil ESPECIAL) e apenas três pessoas com esse perfil (vol. 5, fls. 163 a 164), na prática, todos os 65 usuários com acesso irrestrito ao sistema têm acesso a transação em questão, com poderes para desabilitar críticas no sistema. Essa é mais uma conseqüência indesejada provocada pela distorção de conceitos já comentada no item 11.3.2 deste relatório. Certamente não se espera que todas essas pessoas utilizem a transação, contudo o sistema está aberto para que isso ocorra. O que motivou a habilitação de todos com acesso irrestrito foi algo distinto, porém as conseqüências de tal ato vão muito além da sua motivação.*

*Outra transação que podemos encaixá-la no conceito de sensível é a MUDAPAH, que ermite que o próprio usuário altere o órgão com o qual trabalhará. Conforme pesquisa ao Senha-Rede, em 19.02.2002, há 110 usuários com acesso à transação MUDAPAH (vol. 5, fls. 165 a 176). Neste grupo estão incluídos usuários com acesso irrestrito e/ou aqueles com perfis de acesso que disponibilizam esta transação, quais sejam: MUDAPAH, TECNICO e PROVISOR1. Quanto aos de acesso irrestrito, já foram feitas anteriormente as devidas considerações neste relatório (item 11.3.3). Com relação aos demais, tem-se a dizer que 30 estão lotados no MP, 4 no Serpro, 1 na Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, 6 no TCU, integrantes desta equipe de*

*auditoria e 4 não recebem proventos pelo Siape, não tendo sido possível confirmar a lotação indicada pelo Senha-Rede, onde consta como órgão de lotação o Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE. Trinta e dois servidores possuem nível geral com possibilidade de atualização de tabelas e transações (habilitação 'administração' e 'operacional', respectivamente). Um servidor possui nível geral com habilitação 'operacional'. O servidor lotado na Suframa possui nível órgão com habilitação 'administração' e 'operacional'. Um servidor do Serpro possui nível órgão com possibilidade apenas de consulta e todos os demais (dez) possuem nível geral com possibilidade apenas de consulta.*

*Ao analisar a descrição anterior, merece ainda mais atenção os casos dos quatro servidores que não recebem proventos pelo Siape (indicativo de que se referem a prestadores de serviço) e o da Suframa, com acesso a uma transação de grande sensibilidade e habilitação para atualização de tabelas e transações.*

*A sensibilidade da transação MUDAPAH está relacionada com o fato de que o usuário dela detentor, na prática, não consulta/atualiza (a depender do parâmetro adicional que lhe foi concedido) apenas o órgão/UORG/UPAG para qual foi inicialmente determinado. A qualquer momento, o próprio usuário pode mudar sua unidade de acesso para qualquer outra integrante do Siape e exercer suas funções nesta nova unidade. Sabe-se que este é o recurso utilizado pelas pessoas do atendimento ao usuário para colocarem-se na situação em que o erro está ocorrendo. O problema é que essas mesmas pessoas possuem também acesso para atualização e podem entrar, sem restrição, em qualquer transação do sistema, fato que abre uma grande brecha na segurança lógica do sistema.*

*Outra questão é a aparente elevada quantidade de pessoas com acesso à transação MUDAPAH, o que leva a crer numa certa falta de controle por parte dos cadastradores. São quinze cadastradores gerais com prerrogativa para conceder acesso aos perfis que disponibilizam esta transação, conforme consulta ao Senha-Rede, no dia 21.02.2002 (vol. 5, fls. 183 a 188). Vale salientar que, em tese, esta transação pode ser concedida por qualquer cadastrador, bastando que ele tenha esta permissão em sua habilitação de cadastrador. Na prática, no caso do Siape, apenas os cadastradores gerais a possuem. Vale salientar que, embora pessoas do Serpro e SRH tenham relacionado a necessidade de cadastradores gerais lotados naquele órgão com a necessidade de concessão de acesso à transação MUDAPAH, o Serpro poderia ter um cadastrador parcial com esta prerrogativa.*

***11.4.2 Acompanhamento de atualizações e trilhas de auditoria***

*Além de não possuir transações explicitamente caracterizadas como sensíveis, o Siape não possui transações que facilitem o acompanhamento de atualizações relevantes, com exceção da transação CDCOAUTCRI, comentada anteriormente. Essa falha dificulta o trabalho de controle que teria que requisitar apurações especiais a serem processadas pelo Serpro nos arquivos de log do sistema.*

*Indagados pelas trilhas de auditoria gerados pelo Siape, o Serpro limitou-se a dizer que algumas transações, principalmente financeiras, até pela sua criticidade, emitem alertas aos usuários quando não são obedecidos alguns critérios definidos pelo cliente: movimentações financeiras – limite de valor e cadastramento de beneficiários de ação judicial – duplicidade de ações/objetos (vol.1, fl. 11).*

***11.5 Funcionalidades do sistema Siape***

*O Siape abrange as informações relativas a cadastro, pensão, folha, diárias e passagens, além de alguns módulos de apoio, como o extrator de dados e o comunica. Os Manuais de Procedimentos e Rotinas do Siape encontram-se no vol. 3, às fls. 60 a 207. Tratemos especificamente dos módulos de cadastro, pensão e folha.*

***11.5.1 Cadastro***

*O cadastro de servidores do Siape, em sua configuração original, é bastante simplificado, detendo apenas as informações básicas pessoais e funcionais. Não constam do cadastro original informações a respeito do tempo de serviço do servidor no cargo ocupado e de exercício de função, dados de concurso e tempos de serviço averbados. Elencamos algumas deficiências encontradas no cadastro do Siape.*

***11.5.1.1 Dados relativos à aposentadoria do servidor***

*No caso de aposentadoria, o sistema apenas exige o código relativo ao tipo da aposentadoria, a proporcionalidade e o documento de publicação da concessão. Não há, por exemplo, qualquer tipo de menção ao processo no Tribunal de Contas e ao registro da concessão, dificultando o tratamento informatizado pelos órgãos de controle. Espera-se que o novo sistema supra essa deficiência, mediante comunicação com o Sisac.*

*Informação importante não registrada no cadastro é a discriminação dos tempos de serviço que embasam o direito à aposentadoria. O cadastro original do Siape não dispõe de nenhuma informação a respeito dos tempos averbados. No Siapecad (item 11.6), módulo de cadastro mais detalhado, há a possibilidade de cadastramento dos tempos de serviço, entretanto, o seu preenchimento não é obrigatório.*

*Entendemos que o cadastramento dos tempos no Siapecad deveria ser obrigatório para o sistema aceitar a aposentadoria do servidor. Além disso, poderia ser determinado que o mapa de tempo de serviço exigido pelo TCU fosse gerado automaticamente pelo Siapecad. Essa seria uma forma de impor a alimentação do sistema, facilitando o tratamento informatizado do trabalho de análise para fins de registro.*

***11.5.1.2 Desconexão entre o cadastro de dependentes e a quantidade informada no cadastro funcional.***

*No cadastro funcional, há informação relativa à quantidade de dependentes para fins de imposto de renda e salário-família. Porém, o Siape dispõe de um cadastro específico de dependentes, que verificamos não estar sendo devidamente utilizado. A quantidade informada não tem qualquer ligação com o cadastro. Na verdade, o cadastro específico nem é de preenchimento obrigatório.*

*O cadastro de dependentes deveria ser de preenchimento obrigatório. Essa medida traria vários benefícios :*

*a) a folha não se utilizaria de quantidades simplesmente informadas no cadastro;*

*b) o sistema controlaria automaticamente a idade dos dependentes, inibindo o pagamento indevido de salário-família ou permitindo o uso irregular de dependentes para fins de imposto de renda*

*c) o cadastro de dependentes, devidamente atualizado, serviria de base para os beneficiários da pensão, dificultando a inclusão de beneficiários indevidos.*

***11.5.1.3 Informação sobre isenção de contribuição previdenciária***

*De acordo com o art. 8º, da Emenda Constitucional nº 20/1998, os servidores que completarem tempo de serviço para aposentadoria com proventos integrais ficarão dispensados do pagamento da contribuição previdenciária oficial.*

*Da mesma forma que no módulo de aposentadoria, deveriam ficar cadastrados no Siapecad os tempos de serviço que autorizam a isenção, o que não é exigido atualmente.*

***11.5.1.4 Interligação entre contas bancárias e a informação do Siape***

*Atualmente, no Siape, não há nenhuma verificação entre a informação relativa à conta bancária do servidor ou pensionista e a titularidade real da conta. Ressalte-se que a maioria dos servidores e pensionistas têm conta no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal. A troca de informações revelou várias fraudes quando a equipe de auditoria realizou auditoria na GRA/SP. Ainda mais considerando-se a fragilidade do Siape na permissão de modificação dessa informação.*

*Recebemos a informação de que estava sendo providenciada a averiguação junto ao Banco do Brasil, porém, entendemos que deve ficar registrada determinação, para posteriores averiguações quanto ao seu cumprimento.*

***11.5.1.5 Transação para ignorar críticas no cadastro (CDAUCRIT) – item 11.4.1***

*O Siape dispõe de uma transação em que é possível determinar que o sistema ignore determinada crítica impeditiva do cadastramento ou atualização dos dados funcionais. São listadas as seguintes hipóteses (vol. 5, fls. 160 a 161):*

*01 - Incluir CDT (contrato de trabalho) antes de 2 anos do último contrato*

*02 - ignorar rotina de acumulação de cargo e função*

*03 - permitir efetuar modificação funcional*

*04 - permitir anular exclusão com ocorrência impeditiva*

*05 - permitir anular exclusão com cargo extinto*

*06 - permitir aposentadoria com modificação funcional no mês*

*07 - permitir alteração de cargo extinto*

*08 - permitir redistribuir servidor sem contrapartida*

*A transação CDCOAUTCRI permite que se consulte as permissões. Ocorre que, em muitos casos, o CPF do usuário que permitiu a ação é 111.111.111-11, o que impossibilita a sua identificação. Além disso, não há nenhum campo de observação, para detalhar a causa da autorização.*

***11.5.1.6 Cadastramento de servidores***

*O cadastramento de servidores no Siape é bastante simplificado, não havendo qualquer controle do sistema sobre as inclusões, alterações e exclusões. Qualquer servidor com perfil para inclusão de servidor pode atualizar a base sem nenhum mecanismo de homologação superior. Essa facilidade permitiu a ocorrência de fraudes na GRA/SP, haja vista que não existiam ligações com outros sistemas, nem qualquer procedimento de conformidade (homologação superior). Outra deficiência era a falta de segregação de funções. O servidor responsável pelas pensões tinha perfil para incluir servidores, o que facilitava sobremaneira a violação do sistema.*

*A equipe de auditoria entende que a inclusão de servidores é uma transação bastante sensível, que merece maior restrição sistêmica. Além das checagens com outros sistemas (ex: com o sistema CPF da Receita), entendemos que haveria necessidade de homologação da transação realizada pela chefia imediata, além de segregação de atividades, que poderia ser verificada pelo próprio sistema, que detém as informações de lotação e de chefia de todos os servidores, conforme visto no item 11.3.5.*

***11.5.2 Cadastro de pensão***

*O módulo de pensão do Siape é considerado um dos módulos mais sensíveis do sistema, haja vista que é o que mais comporta a possibilidade de fraudes, decorrentes de pagamentos indevidos. Na GRA/SP, foi, entre outras questões já citadas, a fragilidade de segurança do módulo que permitiu que vários pensionistas inexistentes fossem cadastrados, gerando pagamentos indevidos por muito tempo. Listamos a seguir as principais ocorrências verificadas.*

***11.5.2.1 Falta de integração entre o sistema Sisben e o Siape***

*Por força do art. 248, da Lei nº 8.112/90, foi determinada a integralização de todas as pensões civis de servidores públicos, que antes tinham o pagamento dividido entre o Tesouro e o INSS, passando o ônus ao primeiro, além de fixar a descentralização do pagamento, antes de responsabilidade do Ministério da Fazenda, para os órgãos a que estavam vinculados os servidores, quando de seu falecimento. Por força dessa determinação legal, o Siape recebeu milhares de benefícios antes pagos pelo Ministério da Fazenda, por meio do sistema Apsis.*

*De acordo com a informação da Diretoria de Benefícios do INSS (vol. 1, fl. 19) havia, em 1993, 149.380 processos de benefícios a serem migrados para os órgãos de origem, sendo que, seguindo a Orientação Interna Conjunta DRH/DIRBEN nº 035, de 08.11.2001 (vol. 1, fls. 20 a 21), em 01.2002, restam, ainda, 3.372, a serem regularizados. Devido a esse fato, no cadastro de benefícios do Siape consta o Número do Benefício - NB do processo original daquele Instituto.*

*Das pensões instituídas antes de 01.01.1991 (data dos efeitos financeiros da Lei nº 8.112/90), encontramos, no Siape, vários benefícios com NB igual a 1234567890 ou 19, apenas para ultrapassar a crítica que exigia a informação do número correspondente no INSS.*

*Verificamos, conforme detalhado nos itens 11.1.2 e 11.1.3, várias irregularidades no cadastramento dessas pensões*

*Posto isto, verifica-se a deficiência de comunicação entre sistemas que tratam de benefícios comuns, cujo compartilhamento de informações poderia trazer substancial dispêndio de recursos com o pagamento de benefícios indevidos ou em duplicidade.*

*Ao manusear o Sisben, aferimos também a fragilidade das informações contidas nesse Sistema, dificultando o trabalho de integração de bases, devido à falta de informações relevantes em vários benefícios, como CPF, ou ao uso de nomes abreviados ou grafados incorretamente.*

*A equipe entende que seja necessária futura auditoria no sistema Sisben, que gere uma soma de recursos bem superior ao Siape, tanto em termos financeiros, quanto em termos quantitativos. Neste sentido, já há previsão de uma auditoria a ser realizada no segundo semestre deste ano de 2002 (TC nº 003.501/2001-7).*

***11.5.3 – Folha de pagamento***

*O cadastro atual do Siape ainda não provê o suporte necessário para que a folha de pagamento seja calculada automaticamente. Algumas rubricas, como o vencimento básico e a gratificação adicional por tempo de serviço são calculadas pelo sistema. Outras rubricas são parametrizadas, ou seja, utilizam uma fórmula de cálculo, mas necessitam de alguns parâmetros informados, por exemplo, um percentual. Finalmente, há as rubricas informadas, ou seja, o profissional de recursos humanos calcula um valor e o lança na rubrica. As atualizações ou exclusões dependem da ação do operador do sistema.*

*A SRH vem tomando algumas medidas para reduzir a quantidade de valores informados no sistema.*

*1) As sentenças judiciais constituíam grande fonte de pagamentos indevidos, pois ficava a cargo de cada unidade de recursos humanos acompanhar o andamento das ações. Era perfeitamente possível a ação ser julgada desfavoravelmente aos servidores e os valores continuarem a ser pagos, se a unidade de RH não fosse comunicada. Havia também o risco de extensões administrativas das sentenças, sem o devido acompanhamento da SRH e dos órgãos de controle.*

*Para minimizar esse problema, foi desenvolvido um módulo no Siape denominado Sicaj - Sistema de Acompanhamento de Ações Judiciais. Esse módulo é alimentado pelos órgãos de recursos humanos e pela Advocacia-Geral da União, que informa a tramitação das ações. Cada ação é vinculada a determinadas rubricas. As rubricas relativas às ações vencidas pela União são automaticamente suspensas. Além disso, foi determinada pela SRH a revisão de todas as partes da ação. Entretanto, o processo de atualização do sistema ainda não foi totalmente realizado.*

*2) As parcelas relativas aos quintos/décimos sempre foram pagas por meio de valores informados, o que sempre gerou inconsistências na folha de pagamento, pois determinados órgãos faziam interpretações indevidas das normas, fazendo pagamentos indevidos. No ano de 2001, a SRH disponibilizou um módulo denominado PIF - Parcela Incorporada de Funções, em que se tornou obrigatória a informação dos tempos de função exercidos e das parcelas incorporadas, para que o sistema faça o cálculo automático dos valores. Esse cadastramento também ainda não foi finalizado.*

*3) A SRH também desenvolveu um módulo para homologação e pagamento dos valores decorrentes de exercícios anteriores.*

*4) O fortalecimento do módulo de cadastro do Siape, por intermédio do Siapecad, permitirá reduzir os lançamentos de valores informados, na medida em que as informações sejam validadas e consistentes.*

*Apesar dos avanços, o módulo de folha do Siape necessita algumas melhorias, tanto na operacionalização, quanto na documentação dos lançamentos. Por exemplo, no que concerne aos atrasados, a rotina de cálculo ainda é praticamente manual, exceto em casos gerais que a SRH providencia o cálculo para todos os servidores. A proposta do novo sistema prevê o levantamento automático dos valores a receber, bem como dos ressarcimentos. O lançamento das rubricas possui uma documentação deficiente, que promete ser melhorada com o novo sistema.*

*Conforme o Termo de Referência do novo sistema (vol. 4, fls. 416 a 619), há a promessa de que os valores informados sejam suprimidos, restringindo-se a situações excepcionais. A legislação seria totalmente parametrizada, reduzindo consideravelmente as modificações em programas, além de conservar o histórico das atualizações. Com essa medida, as rubricas seriam calculadas de acordo com a legislação cadastrada.*

*A equipe entende que seja designado grupo composto por servidores do TCU para acompanhar a customização do novo sistema, com o fim de verificar se os pontos previstos no Termo de Referência, relativos à folha de pagamento, estão sendo atendidos.*

***11.6 Siapecad***

*O cadastro do Siape foi projetado para atender à folha de pagamentos, principal objetivo do sistema. Assim, seu conteúdo, sua estrutura e as funções que o envolvem, atualmente, pouco colaboram para uma efetiva gerência de recursos humanos. Além dessa característica, vale destacar que o cadastro possui uma série de inconsistências, erros e ausência de informações, que*

*comprometem bastante sua integridade e, conseqüentemente, contribuem ainda mais para a deficiência na prestação de informações.*

*Muitos órgãos da administração pública mantêm sistemas informatizados paralelos, mais ou menos sofisticados, com duplicidade de informações e horas de trabalho, como forma de minimizar os impactos causados pelas deficiências no cadastro do Siape.*

*A fim de solucionar os problemas supramencionados, resolveu-se adotar o Siapecad para gerenciar o cadastro do Siape. Trata-se de sistema que já existia e era utilizado pelo Ministério da Fazenda, com a denominação de Sipe, tendo sido sua utilização, portanto, estendida para os órgãos da administração pública direta usuários do Siape.*

*Em consulta realizada dia 14.02.02, via transação PECOSITCON (consulta situação da conversão), dos 196 órgãos destinados a migrar para o Siapecad, 190 órgãos já foram convertidos para o novo cadastro, denominado de cadastro detalhado, enquanto seis ainda estão pendentes de conversão: Presidência da República, Agência Brasileira de Inteligência, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto, Ministério da Saúde e Governo do Ex-Território de Roraima. Os Manuais de Conversão e Utilização do Siapecad encontram-se no vol. 3, às fls. 167 a 256.*

*Conforme resposta apresentada à esta equipe de auditoria (vol. 5, fl. 189), 'a principal vantagem da implantação do novo cadastro é a incorporação de novas funcionalidades de gestão de Recursos Humanos que irão oferecer, à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, condições de exercer efetivamente suas atribuições apoiada em informações confiáveis e abrangentes'. De acordo com este mesmo documento, serão citadas a seguir as principais funcionalidades do Siapecad, que foram incorporadas ao Siape:*

*a)administração de tabelas de escolaridade, formação, estabelecimento de ensino, estado civil, país, unidade da federação, município, regime jurídico, entre outras;*

*b)geração e tratamento automatizado de boletins e documentos;*

*c)controle completo dos dados pessoais dos servidores;*

*d)informações completas sobre conta bancária;*

*e)tratamento de servidor concursado (emissão de edital, nomeação, posse);*

*f)tratamento de restrições para exercício do cargo (cursos, formação, escolaridade);*

*g)controle de vagas: reserva de vagas;*

*h)controle de provimentos por: readaptação, aproveitamento, reintegração, recondução, redistribuição, promoção enquadramento, posse;*

*i)controle de vacâncias: exoneração, demissão, aposentadoria, falecimento;*

*j)controle de progressão funcional, determinada por avaliação do servidor;*

*k)novas facilidades para administração da função do servidor;*

*l)novas facilidades para tratamento da lotação do servidor;*

*m)novas facilidades para tratamento de direitos e benefícios do servidor;*

*n)novas facilidades para tratamento de ocorrências da vida funcional;*

*o)novas facilidades para tratamento de concessão e administração de aposentadoria;*

*p)novas facilidades para tratamento de diárias, passagens e viagens a serviço.*

*Na visão desta equipe de auditoria, uma grande contribuição do Siapecad para melhoria na prestação de informações na área de pessoal foi a depuração cadastral, que esteve por trás de todo processo de conversão. Essa depuração é de grande relevância e, mais cedo ou mais tarde, seria necessária. Todos os órgãos a serem convertidos tiveram que recadastrar seus servidores, atualizando informações e acrescentando as inexistentes.*

*Cabe destacar que o cadastro dos beneficiários de pensão e os funcionários regidos pela CLT, porventura integrantes dos órgãos participantes do processo de migração, não foram convertidos, dada à falta de previsão do Siapecad quanto a essas categorias.*

*Cada erro ocorrido no processo de conversão pôde ser caracterizado como 'fatal' ou 'alerta'. O primeiro grupo indicava que o servidor para o qual ele ocorreu não participaria do processo de conversão e o órgão responsável deveria, posteriormente, proceder à inclusão manual de seus dados no Siapecad. Aconselhou-se converter um órgão somente após todos os erros do tipo 'fatal' resolvidos. O 'alerta' corresponde a falhas que não impedem o sucesso da conversão, embora possam representar inconsistências cadastrais.*

*Ao realizar-se uma rápida consulta à situação de alguns órgãos, via transação PECOSITCON, percebeu-se que o processo de conversão de grande parte deles ocorreu com rejeição de alguns servidores, ou seja, com crítica 'fatal'. O percentual médio de servidores nesta situação girou em torno de menos de 1% a 5% do total de servidores do órgão. Em contrapartida, percebeu-se também que muitos órgãos estão saneando estas falhas, haja vista a situação atual apresentada apontar para números inferiores aos decorrentes da migração.*

*No intuito de ter uma idéia de como o cadastro foi efetivamente migrado, procedeu-se à extração de dados da tabela SIPE-U-RH do Siapecad, que contém os principais dados pessoais dos servidores. Como nem todas as tabelas do Siapecad estão disponíveis no extrator de dados (por exemplo, as que possuem os dados funcionais), não foi possível realizar uma pesquisa mais apurada e obter um resultado mais preciso do processo de conversão. Devido ao grande volume de informações, foram extraídos campos distintos da tabela supramencionada em momentos também distintos. Com base em consultas feitas, via Access, a partir das extrações, chegou-se aos números abaixo discriminados.*

*1.Consultas realizadas com base no arquivo SIPE-U-RH extraído em 13.12.2001, quando constavam 434.016 CPF*

*Quantitativo de falhas presentes no Siapecad – Tabela 1*

| Falha | Qtd CPF | Percentual | Tipo[1] |
|---|---|---|---|
| código de sexo não informado | 990 | 0,23% | fatal |
| código de estado civil não informado | 1.424 | 0,33% | fatal |
| estado civil = 6, código = 'não informado' na tabela de estado civil | 2.876 | 0,66% | |
| estado civil = 9, código que não possui na tabela de estado civil | 7 | | fatal |
| data de nascimento não informada | 1.004 | 0,23% | fatal |
| município de nascimento não informado | 311.207 | 71,7% | |
| UF de nascimento não informada | 12.121 | 2,79% | |
| nome da mãe não informado | 13.554 | 3,12% | |
| nome do pai não informado | 304.367 | 70,13% | |
| nível de escolaridade não informado | 1.481 | 0,34% | fatal |
| nacionalidade não informada | 1.425 | 0,33% | fatal |
| número da carteira de identidade não informado | 26.932 | 6,21% | |
| órgão da carteira de identidade não informado | 28.754 | 6,63% | |
| UF da carteira de identidade não informada | 28.668 | 6,61% | |
| data de expedição da carteira de identidade não informada | 34.077 | 7,85% | |
| número do título eleitor não informado | 52.492 | 12,09% | |
| zona do título eleitor não informada | 308.800 | 71,15% | |
| seção do título eleitor não informada | 309.704 | 71,36% | |
| UF do título eleitor não informada | 308.951 | 71,18% | |
| data de emissão do título eleitor não informada | 315.037 | 72,59% | |
| PIS/PASEP não informado | 26.796 | 6,17% | |

*1- Tipo caracterizado pelo Manual de Conversão do Siapecad da SRH-MP*

*2.Consultas realizadas com base no arquivo SIPE-U-RH extraído em 22.01.2002, quando constavam 613.201 CPF*

*Quantitativo de falhas presentes no Siapecad – Dados relativos a endereço – Tabela 2*

| Falha | Qtd CPF | Percentual |
|---|---|---|
| código de município não informado | 550.044 | 89,7% |
| logradouro não informado | 23.460 | 3,83% |
| CEP não informado | 24.845 | 4,05% |
| CEP com algarismos repetidos (1´s, 2´s, ..., 9´s) | 642 | 0,10% |
| todas as informações de endereço não preenchidas | 23.458 | 3,83% |

*Com relação aos dados de endereço, cabe destacar que 1.734 CPF possuem informação de caixa postal, sendo que, destes, apenas 120 só possuem essa informação a título de endereço, os demais possuem outras informações relativas ao endereço. Apesar dessa situação não se caracterizar em falha propriamente dita, é aconselhável que não exista apenas a informação de caixa postal como referência ao servidor.*

*Ainda, é importante frisar que apesar dos campos de endereço estarem, em grande parte, preenchidos, perceberam-se muitos endereços com informações nitidamente incorretas como, por exemplo, nome de logradouro = 'não informado' ou 'falta informar', entre muitos outros. Ao fazer uma rápida varredura nos 147.378 primeiros CPF (ordenados por nome de logradouro), verificou-se que 26.558 (18%) endereços continham nomes de logradouro nesse sentido. Esses primeiros CPF correspondem aos nomes de logradouros iniciados a partir da letra 'a' a letra 'o'. Alguns poucos casos estão listados a seguir:*

*Exemplos de endereços mal preenchidos presentes no Siapecad – Tabela 3*

| CPF<br>Município | Logradouro<br>Bairro | Número<br>Complemento | CEP<br>Caixa Postal |
|---|---|---|---|
| 38448009720<br>0000 | R<br>V | | 20551000 |
| 40095649115<br>0000 | *<br>_* | | 10000000 |
| 04633083449<br>0000 | .<br>. | .<br>. | 05000000 |
| 01253794553<br>0000 | .....<br>..... | | 00000006 |
| 66989353520<br>0000 | 000000000<br>000000 | 00000<br>000000 | 69000000 |
| 00248967568<br>3105 | 111111<br>XXXXXX | XXXX<br>XXXXX | 22222222<br>XXX |
| 12559210134<br>0000 | ALTERE SEUS DADOS<br>PESSOAIS | | 05800000 |

*3.Consultas realizadas com base no arquivo SIPE-U-RH extraído em 07.02.2002, quando constavam 710.321 CPF*

*Quantitativo de falhas presentes no Siapecad – Tabela 4*

| Falha | Qtd CPF | Percentual | Tipo[1] |
|---|---|---|---|
| identificação única do Siape não informada | 10.121 | 1,42% | fatal |

*1- Tipo caracterizado pelo Manual de Conversão do Siapecad da SRH-MP*

### *11.6.1 Comentários da equipe*

*Percebe-se que uma parte das falhas apontadas nas tabelas anteriores representa um percentual pequeno no contingente de servidores convertidos para o Siapecad, o que indica, para esses casos, uma conversão satisfatória.*

*Merecem atenção, contudo, as informações relativas a documentos pessoais, como carteira de identidade, PIS/PASEP e título de eleitor. Notadamente as informações referentes ao último estão incompletas, haja vista o percentual de mais de 70% de dados não preenchidos, para a zona, seção, UF e data de emissão do título de eleitor. Como se prevê uma ligação com o cadastro de eleitores do Tribunal Superior Eleitoral - TSE e o de PIS/PASEP para o próximo sistema de RH, espera-se que muitas dessas falhas sejam saneadas até lá e que a completa correção se complete com a efetiva interligação.*

*Dois outros campos devem ser destacados: município de nascimento e nome do pai. Os dois possuem percentual de não informação superior a 70%. Como não foram devidamente saneadas no momento da conversão, quando do recadastramento dos servidores, teme-se que sejam falhas que perdurem por tempo indeterminado no sistema, como costuma acontecer com sistemas informatizados que passam por processos de conversão.*

*A questão do endereçamento é outro ponto que merece destaque. É notória a falta de precisão nos campos relacionados a endereço do Siapecad, haja vista o percentual de 18%, na amostra obtida, para endereços nitidamente errados (Tabela 3 do item 11.6). Isso quer dizer que, mesmo após todo processo de conversão, os endereços continuam incompletos, falhos ou pendentes, ou seja, os servidores respectivos continuam sem poder ser localizados.*

### *11.7 Novo Sistema de Recursos Humanos*

*O Siape foi implantado no início da década de 90, tendo como grande mérito a centralização de todas as informações dos quadros de pessoal da administração direta, que eram geradas nas diversas áreas de RH, de modo pulverizado e sem o menor gerenciamento central. Hoje o sistema processa mensalmente o pagamento de cerca de 1.300.000 servidores públicos, com média anual de gastos da ordem de 2,22 bilhões de reais.*

*Entretanto, desde sua implantação, demonstrou ser tão-somente uma gigantesca folha de pagamentos, com graves fragilidades sistêmicas, não possuindo mecanismos que permitissem à administração e aos órgãos de controle radiografar satisfatoriamente sua operacionalização. A profunda mudança no regime jurídico dos servidores públicos civis, produzida pela Lei nº 8.112/90, só fez aumentar a instabilidade funcional do referido sistema, levando o Governo Federal, ainda em 1994, a decretar a realização de melhorias e o desenvolvimento de estudos com o objetivo de encontrar alternativas ao sistema existente.*

*Os módulos do Siape relativos a cadastro e a outros aspectos da gestão de recursos humanos não foram devidamente desenvolvidos, o que levou os órgãos a utilizarem ou desenvolverem suas próprias ferramentas de gestão de pessoal. Além disso, existem muitas inconsistências de cadastro*

*e 30% das informações são alimentadas manualmente, conforme afirmação do Secretário de Recursos Humanos, Luiz Carlos Capella (vol. 4, fl. 01).*

*Pelos motivos acima elencados e, ainda, pelo fato da plataforma de interação sistema-usuário já estar bastante obsoleta, o MP iniciou estudos para a contratação de um novo sistema. De acordo com as anotações existentes em todo o material repassado à equipe de auditoria pelo gestor do Siape, foram constituídos grupos de trabalho com o objetivo maior de identificar os problemas existentes no sistema, os quais concluíram pela implementação de um novo Sistema de Gestão do Pessoal Civil da União.*

*Foi assinado um contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, no âmbito do Projeto BRA/97/04 – Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, com recursos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, para a disponibilização de recursos da ordem de R$ 60 milhões para contratação do novo sistema.*

*Até o último contato com os gestores do Siape (dia 18.02.2002), a empresa MI-Montreal e 2 (dois) consórcios, FIA/USP e CPM, tiveram seus projetos pré-qualificados para a fase que está se desenvolvendo, qual seja a avaliação técnica para verificação do cumprimento dos itens obrigatórios do Termo de Referência (vol. 4, fls. 416 a 619). Pelo cronograma, a previsão é de que o novo sistema deverá calcular a primeira folha de pagamento em meados de 2003.*

*De acordo com o citado Termo de Referência do novo sistema (datado de 01.09.2001), podemos extrair as seguintes informações :*

*a) o novo sistema terá um escopo muito mais abrangente, com maior ênfase no cadastro e na geração de dados gerenciais;*

*b) o objetivo não é desenvolver um novo sistema, mas conseguir um sistema já existente no mercado e adaptá-lo às necessidades do MP. Por esse motivo, a empresa contratada deverá fornecer os códigos-fonte dos sistemas e prover o devido treinamento às equipes do MP e do Serpro para que esses façam os ajustes necessários;*

*c) pelo contrato, a empresa deverá prover o treinamento do sistema aos usuários e equipes de desenvolvimento, disponibilizar serviço de help-desk, prestar garantia pelo prazo de 24 meses e acompanhar a migração do atual sistema para o novo;*

*d) são exigidas novas funcionalidades que tornarão mais transparentes a gestão de pessoal :*

*-parametrização da legislação de pessoal;*

*-cálculo da folha com base nas informações do cadastro, evitando as rubricas com valores informados;*

*-controle de todas as fases do recrutamento de pessoal, desde o edital do concurso ao efetivo exercício do servidor;*

*-gestão do recrutamento de estagiários, bolsistas, médicos residentes, além das contratações por prazo determinado, controlando os prazos legais e as prorrogações de contrato;*

*-integração do novo sistema com as bases de CPF, óbitos (Sisob), títulos de eleitor (sistema do TSE), PIS/PASEP (gerido pelo Banco do Brasil) e arquivos de Estados e Municípios;*

*-gerenciamento e documentação dos processos de sindicância e administrativos disciplinares, deixando registrada a comissão, as conclusões e a aplicação de eventual penalidade ao servidor;*

*-previsão de cálculo automático de devoluções e reposições ao Erário, no caso de alterações cadastrais que causem impactos financeiros;*

*-controle dos auxílios previstos em lei (auxílio transporte, alimento, pré-escolar, família, moradia, fardamento, natalidade, funeral e reclusão);*

*-administração do tempo de serviço do servidor, constando todas as averbações, simulando a contagem de tempo de serviço, assim como providenciando automaticamente os efeitos decorrentes (ex: atualização automática dos anuênios, se o tempo averbado é computado para todos os efeitos);*

*-gestão de ocorrências ligadas à saúde e segurança no trabalho. O novo sistema deverá prever o cadastramento de perícias médicas e exames periódicos, formando um prontuário médico único do servidor. Deve ser possível também o cadastramento de dados inerentes a perícias técnicas, ficando documentados os laudos relativos à fixação de percentuais para os adicionais de insalubridade e periculosidade para as diversas instalações;*

*-disponibilização de informações que tornem possível fazer o planejamento das demandas de recursos humanos, produzir informações e indicadores de RH, tanto em nível gerencial, quanto operacional;*

*-existência de módulos para treinamento e desenvolvimento de RH, com implantação de banco de instrutores, disponibilização de cursos, emissão de currículo do servidor, entre outras aplicações;*

*-possibilidade do servidor ter acesso aos seus dados pessoais, bem como atualizar alguns dados como endereço, grupo sangüíneo, etc;*

*-aperfeiçoamento do log, assim como de trilhas de auditoria.*

*Realmente, pelo trabalho agora apresentado, podemos verificar que, muito embora tenha levado quase uma década para ser concretizado, o projeto final é abrangente e aprofundado, apresentando diversos e modernos enfoques administrativos e mecanismos operacionais que, se num primeiro momento podem custar caro para sua implantação, poderão, sim, produzir excelentes resultados gerenciais e trazer efetiva economia aos cofres públicos num futuro próximo.*

*Assim, conforme se depreende do documento, o sistema a ser contratado é bastante ambicioso, se comparado com o atual Siape. Muitas das inovações, no entanto, não estarão disponíveis, no momento da escolha do novo sistema, cabendo à respectiva equipe de customização contratada implementar os módulos não oferecidos.*

*Se por um lado, consideramos como dignos de elogios os tópicos destinados à administração e ao gerenciamento propriamente dito da folha de pagamentos e dos quadros de pessoal da União, por outro lado, as citações sobre auditorias no sistema em si são sintéticas.*

*Especialmente no que tange ao log e às trilhas de auditoria, a equipe entende que é indispensável a participação deste Tribunal de Contas, bem como dos órgãos de Controle Interno (Secretaria Federal de Controle Interno, CISET/Ministério da Defesa, Relações Exteriores), para que possam participar na formulação da relação dos dados e das trilhas que deve prever o novo sistema, com o fim de tornar mais transparente a gestão dos recursos públicos na área de recursos humanos.*

*Outrossim, devemos atentar para o fato de que várias correções que deveriam ser efetuadas no sistema Siape atual estão sendo incluídas no escopo de desenvolvimento do novo sistema, cabendo ao TCU o acompanhamento de sua implementação.*

***11.8 Integração entre os sistemas Siape e Sisac***

*Foi de fundamental importância fazer face à presente questão nesta auditoria, por se tratar de um procedimento que vem sendo apresentado e pleiteado em praticamente todas as mesas de debates sobre a atuação do Tribunal de Contas da União e dos órgãos administrativos e de Controle Interno na gestão e na fiscalização dos atos de pessoal.*

*Mais recentemente, em reuniões promovidas pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip com os dirigentes da SFC e da SRH/MP, tendo como objetivo aprimorar os instrumentos técnicos e normativos que possibilitem uma ação consistente em auditoria de pessoal, a proposta de interação dos sistemas Sisac e Siape obteve consenso absoluto, haja vista as consideráveis limitações existentes na atualidade para o alcance de níveis mínimos de eficiência na atuação dos citados órgãos.*

*Ressaltamos ainda, como fator agravante da presente situação de fragilidade dos mecanismos fiscalizatórios interno e externo, a ocorrência de fraudes na sistemática de concessões do Siape, as quais, comprovadamente, foram cometidas de forma primária e, mesmo assim, por longos anos, sem que os órgãos de controle tivessem a menor condição, via sistemas informatizados, de detectar em tempo hábil essas manipulações ilegais.*

*O próprio Colegiado do Tribunal, ante tais fatos, determinou à Secretaria Geral de Controle Externo - Segecex, por meio de suas subordinadas Adfis e Sefip, realização de estudos e tomada de providências que habilitem esta última a atuar de modo efetivo e capaz no cumprimento de suas atribuições.*

*De fato, para que o TCU possa desempenhar, com efetividade, suas atribuições na fiscalização dos atos de pessoal elaborados por toda a administração pública federal, muitos degraus ainda deverão ser escalados. Além da integração de bases de dados ora enfocada, a qual deve ser extensiva às folhas de pagamento que estão fora do Siape (Judiciário, Legislativo,*

*Militares e outros), teremos que obter acesso, ou pelo menos o respaldo técnico, de outros importantes sistemas públicos: CPF, Sisob, Dataprev, Bancos etc.*

*Todavia, a unificação entre o Siape e o Sisac é o procedimento que neste momento se apresenta como plena e materialmente possível de ser executado para que, em curto prazo, possamos estar acelerando a apreciação dos atos que ali são produzidos, nos termos e prazos regulamentares previamente estabelecidos e com o necessário grau de confiabilidade.*

*Fazemos tal afirmação baseados nas informações obtidas junto aos responsáveis pela gestão de recursos humanos da administração pública federal, os quais nos apresentaram um novo projeto de sistema integrado, já em fase final de contratação, a ser implantado para a gestão de recursos humanos em substituição ao Siape.*

*Antes de tudo, devemos situar o Sisac no presente contexto. Desenvolvido para aprimorar e tornar célere a apreciação pelo TCU dos atos de admissão e concessões, o Sisac apresenta limitações normais a todo sistema corporativo interno. Ao conectar as unidades jurisdicionadas, determina às mesmas, via Instrução Normativa, as condições para sua utilização.*

*Após receber tais informações via internet, as unidades do TCU acessam o Siape para conferir os dados informados no Sisac, e o fazem em nível de utilização que, mesmo tendo perfil condizente com a tarefa de controle, contêm limitações e restrições que impedem uma eficaz e tempestiva utilização do mesmo como ferramenta de pesquisa e meio de confrontação dos dados anteriormente encaminhados.*

*Muitas das informações existentes na base cadastral do Siape apresentam distorções como as narradas pela equipe da SFC que atuou na fraude da GRA/SP (TC nº 010.738/2001-8). Ao pesquisar o total de benefícios no Siape Gerencial, encontrou pouco mais de 800 registros, sendo que, na verdade, existiam aproximadamente 3.000 benefícios efetivamente cadastrados.*

*Outra péssima constatação, feita nas inspeções promovidas pela equipe de auditoria nas GRA/RJ e SP, foi verificar que os dados daquelas unidades, enviados via Sisac, representam cerca de 47% e 23%, respectivamente, do total de atos concluídos para encaminhamento, em desobediência total aos prazos estipulados na Instrução Normativa nº 16/97. Quanto à qualidade dos dados registrados naquele sistema, constatamos, por exemplo, que, 44% dos beneficiários não têm informação de CPF e 67% não têm matrícula do Siape registrada.*

*Avaliações recentes indicam, ainda, que estamos recebendo no Tribunal, em âmbito nacional, não mais que 20% do total de atos que já deveriam estar disponibilizados para apreciação e posterior registro.*

*No TCU, desde o início do ano passado, foram tomadas providências consistentes objetivando aprimorar o Sisac como uma qualificada ferramenta de auditoria. Os Projetos elaborados (Módulo de apoio à auditoria do sistema Sisac - vol. 3, fls. 268 a 279 -, Manutenção corretiva e evolutiva – vol. 3, fls. 257 a 267) encontram-se nas fases intermediárias de execução e, seguramente, dotarão o Sisac de mecanismos ágeis e confiáveis para a apreciação dos atos de admissões e concessões encaminhados ao Tribunal, pois, além de contemplarem a automatização das análises dos referidos atos, têm por fim eliminar a atual dificuldade de acesso e as inconsistências operacionais do sistema em questão.*

*Ainda assim, ressaltamos, a Unidade Técnica somente poderá utilizar o Sisac em plena carga, isto é, como módulo de apreciação de todos os atos de pessoal gerados na administração pública federal, quando estiver efetivamente conectado com os demais sistemas (in casu o Siape), a fim de auditá-los na íntegra e de modo oportuno.*

*No Termo de Referência para o novo sistema de RH (vol. 4, fls. 416 a 619), onde constam suas especificações, o tema 'integração do Siape com outros sistemas' (dentre eles o Sisac) ficou especificado de forma básica e genérica, indicando apenas que o sistema a ser desenvolvido deve contemplar originalmente esse tipo de associação de banco de dados, ficando para uma fase posterior, chamada de customização, a pormenorização do grau a ser aplicado a cada vinculação, de acordo com sua natureza e importância.*

*Na verdade, quanto à integração com outros sistemas, pouco de consistente é desenvolvido naquele Termo. O ideal seria que o novo megaprocesso de pessoal pudesse comportar, desde o princípio, dispositivos que permitissem uma leitura imediata dos novos dados (de pensão, aposentadoria etc) feita pelo Sisac, de tal modo que, assim que os mesmos fossem disponibilizados*

*na folha da União, passassem a ser automaticamente incluídos numa rotina fomentadora, gerando não só informações para cotejo por parte da SFC e do TCU, mas permitindo também o encaminhamento propriamente dito de todas as novas ocorrências de admissões e concessões para os órgãos de controle interno e externo, numa sistemática de apreciação e fiscalização que passaria a ser bastante tempestiva e praticamente concomitante.*

*Em função disso, torna-se imperativo enfatizar que a oportunidade é única para que consigamos efetivar a acoplagem do Sisac ao Sistema de RH da União. As últimas informações, oriundas do MP, apontam para a imediata implantação deste último.*

*Não realizar, desde já, a integração do Sistema de RH com outros sistemas como o Sisac é, no mínimo, uma atitude insensata, que não leva em conta a responsabilidade com a gestão eficaz dos gastos públicos. Não nos é difícil apresentar argumentos para demonstrar isso. Só o desfalque cometido no Ministério da Fazenda/SP alcançou, até o momento e comprovadamente, cerca de 24,5 milhões de reais, conforme informações do processo nº TC 010.738/2001-8, mais de um terço do valor previsto para a implantação do novo sistema.*

***12. CONCLUSÃO***

*O sistema Siape, desde sua implantação e conforme descrito em seu documento de instituição (Decreto nº 99.328, de 19.06.1990, vol. 1, fl. 98), é uma ferramenta importante na automatização e unificação da folha de pagamento do Poder Executivo Federal. Mas, devido à complexidade de nossa administração pública e à diversidade de carreiras existentes nos diversos órgãos que a compõem, esse Sistema já foi implantado com sérias deficiências estruturais e operacionais, sem as devidas previsões para comportar essas divergências. Além disso, deveria, principalmente, servir como ferramenta de apoio ao gerenciamento de recursos humanos, porém este não foi seu objetivo. O projeto de implantação do novo sistema pretende, assim, resolver pendências existentes desde a instituição do Siape.*

*Alguns pontos positivos podem ser destacados da gestão do Siape pela SRH/MP:*

*a) reformulação de sua estrutura, que deve ser formalizada (item 11.2.1);*

*b) instituição de grupos com finalidade de reestruturar as tabelas de cargos e rubricas, assim como consolidar a legislação de pessoal (item 11.2.1);*

*c) realização de pesquisas de satisfação de usuário (11.2.4);*

*d) realização de fóruns de discussão com os responsáveis pelas áreas de recursos humanos (item 10);*

*e) implantação do Sistema de Acompanhamento de Ações Judiciais – Sicaj (item 11.5.3);*

*f) implantação do módulo Parcela Incorporada de Funções - PIF (item 11.5.3);*

*g) implantação do cadastro detalhado - Siapecad (item 11.6);*

*h) iniciativa para implantação de novo sistema gerenciador de recursos humanos, em substituição ao Siape (item 11.7).*

*A seguir relacionamos os principais tópicos analisados, referenciando as falhas descritas no PA-02 - Auditoria de Sistemas (vol. 5, fls. 268 a 402) e as normas desobedecidas do padrão ABNT - NBR ISO/IEC 17799:2001 (vol. 5, fls. 217 a 267).*

| ***Área das principais falhas encontradas*** | ***Itens do relatório*** | ***Falhas do PA-02*** | ***Normas da ABNT*** |
|---|---|---|---|
| | | | |
| ***Gestão do sistema*** | | | |
| *Inexistência de Política de Segurança* | *11.2.2* | *1101 1108 1229* | *3.1* |
| *Infra-estrutura de segurança de informação inadequada* | *11.2.1* | *1113 1114* | *4.1.1 4.1.2* |
| *Inadequação de definição formal de responsabilidades* | *11.2.2.1* | *1115 1116* | *4.1.3* |
| *Indefinição de recursos computacionais críticos* | *11.2.2.2* | *1301 1302* | *5.2* |
| *Não existência de classificação das informações e de documento que oriente sua execução* | *11.2.2.3* | *1401 1402 1403* | *5.2* |
| *Políticas de segregação de funções não definidas ou não implementadas no Sistema* | *11.2.2.4 11.3.5 11.5.1.6* | *1147 1148 1150 1151* | *8.1.4* |
| *Avaliações de risco não efetuadas contento* | *11.2.2.5* | *1201 1202 1203 1204* | *9.7.2.1 9.7.2.2* |
| | | | |
| ***Metodologia de desenvolvimento e manutenção do Sistema*** | | | |
| *Interferência do desenvolvimento no ambiente de produção* | *11.2.3* | *1612 3101 3105 3113 3709* | *8.1.5* |
| *Desatualização dos ambientes de homologação em relação ao ambiente de produção* | *11.2.3* | *1616* | *10.4.1 10.4.2* |
| *Falta de documentação atualizada do Sistema* | *11.2.5* | *1605 3602 3618* | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ***Política de acesso*** | | | |
| *Existência desnecessária de grande número de cadastradores gerais, inclusive exercendo funções que não lhes são próprias* | *11.3.2* | *1426* | *9.2.2* |
| *Cadastradores gerais lotados no Serpro, fora da área gestora do Sistema* | *11.3.2* | *1426* | *9.2.2* |
| *Existência desnecessária de grande número de usuários com acesso irrestrito* | *11.3.3* | *1426* | *9.2.2* |
| *Habilitação de usuários com parâmetros impróprios* | *11.3.3 11.4.1* | *1426* | *9.2.2* |
| *Existência de transações que executam funções críticas, com permissão de execução para um elevado número de usuários e sem o devido controle* | *11.3.3 11.4.1 11.5.1.5* | *1475 3406* | *9.7.2.1* |
| *Falta de controle sobre os perfis de acesso* | *11.3.3* | *1418 1426* | *9.2.2 9.2.4* |
| *Ineficácia da norma reguladora da política de acesso, inclusive das responsabilidades de cadastradores e de operadores* | *11.3.4* | *1413* | *9.1.1* |
| *Falta de conscientização dos usuários, titulares de unidades e cadastradores sobre a importância do controle de acesso* | *11.3.4* | *1231 1232 1233* | *6.1 6.2* |
| *Incoerência entre as informações do sistema de controle de acesso e do sistema de recursos humanos, que deveriam ser integrados* | *11.3.4* | *1415 1444 1445 1446* | *9.2.1* |
| *Inexistência de conformidade de operadores, contrariando, inclusive, sua norma de operação* | *11.3.4* | *14121415 1418* | *9.2.4* |
| *Falta de obrigatoriedade de homologação de operações sensíveis pela chefia imediata* | *11.3.5 11.5.1.6* | *1413* | |
| | | | |
| ***Registros de log e trilhas de auditoria*** | | | |
| *Falta de normatização para a geração de log* | *11.4* | | *9.7.1* |
| *Insuficiência no tempo de manutenção dos arquivos de log, ocasionando impossibilidade de responsabilização futura de usuários do Sistema por atos indevidamente praticados* | *11.4* | *2202* | *9.7.1* |
| *Inexistência de trilhas de auditoria periodicamente acompanhadas* | *11.4.2* | *11391475 2130 2202* | *9.7.1* |
| *Insuficiência de dados nos logs e arquivos históricos* | *11.4* | *2130 2152* | *9.7.1* |
| *Dificuldade e conseqüente falta de monitoração de pontos sensíveis do Sistema* | *11.4.1 11.4.2* | *1139 1242 1475 2152* | *9.7.2* |
| | | | |
| ***Módulos do Sistema*** | | | |
| *Falta de obrigatoriedade de preenchimento de campos importantes* | *11.5.1.1 11.5.1.2 11.5.1.3 11.5.1.5* | | |
| *Insuficiência de dados cadastrais dos servidores e beneficiários* | *11.5.1.1 11.5.2.1 11.6.1* | | |
| *Falta de obrigatoriedade de informação dos tempos de serviço no Siapecad para que seja aceita a aposentadoria do servidor e gerado seu mapa de tempo de serviço automaticamente, assim como para que seja concedida a isenção previdenciária prevista na Emenda Constitucional nº 20/1998* | *11.5.1.1 11.5.1.3* | | |
| *Falta de coerência de informações cadastrais armazenadas em duplicidade* | *11.5.1.2* | | |
| *Falta de obrigatoriedade de cadastramento dos dependentes, dispensando o registro da quantidade de dependentes* | *11.5.1.2* | | |
| *Falta de interligação de módulos de sistemas que possuem dados similares* | *11.5.1.4 11.5.2.1 11.8* | | |
| *Inexistência de verificação dos números das contas bancárias encaminhadas para depósito, com os dados cadastrais dos bancos* | *11.5.1.4* | | |
| | | | |
| ***Controles internos*** | | | |
| *Ineficiência dos procedimentos de auditorias de sistemas realizadas pela MP e pela SFC* | *9.1 9.2* | | *12.3* |

*Devemos salientar que existem situações, principalmente inerentes à gestão do Sistema, que merecem a devida atenção, não devendo aguardar a implantação de novo sistema:*

*Com relação ao cadastro detalhado (Siapecad), avaliamos que o processo de acerto cadastral deve continuar com vistas à migração de dados completos, consistentes e íntegros para o novo sistema de RH.*

*A Secretaria de Recursos Humanos nos informou que a maioria das situações problemáticas existentes devem ser resolvidas com a implantação do novo sistema. Devemos acompanhar, assim, a adequação desse sistema, principalmente, no que diz respeito à:*

*a) interligação entre sistemas;*

*b) manutenção de logs e trilhas de auditoria;*

*c) implementação de funcionalidades;*

*d) eliminação dos valores informados na folha;*

*e) identificação de transações críticas;*

*f) conversão e integridade das bases de dados;*

*g) atualização de documentação e do ambiente de homologação em relação à produção.*

*De acordo com os parâmetros utilizados em nossa avaliação (PA 02 - Auditoria de Sistemas e Norma NBR ISO/IEC 17799:2001), conforme o objetivo inicial da auditoria, qual seja, a verificação do grau de confiabilidade do Siape, devemos classificar:*

*a) a estrutura de administração do Siape - situadas em um padrão baixo e insuficiente para garantir sua boa gestão;*

*b) as informações geridas pelo sistema - incapazes de permitir confiabilidade na realização das operações sob sua responsabilidade.*

*No tocante à averiguação das concessões de benefícios, destacamos:*

*a) as fraudes perpetradas na GRA/SP necessitam, ainda, de averiguações, que estão sendo efetuadas e devem ser acompanhadas pelo Tribunal;*

*b) na GRA/RJ, existem indícios de violação do Sistema, que merecem maior investigação;*

*c) a migração de benefícios do INSS para os órgãos de origem deve ser detalhadamente analisada.*

*Salientamos, ainda, que o roteiro elaborado para apoiar a execução das auditorias na área de concessão de pensões obteve resultados favoráveis e recomendamos sua utilização, após ser revisado pela SEFIP. Outrossim, poderá ter sua utilização estendida a outras áreas de pessoal, com pequenas adaptações.*

***13. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo determinar aos responsáveis pelas entidades a adoção das seguintes medidas:*

*1) que o inteiro teor deste documento seja encaminhado à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, para sua manifestação, no prazo de 30 dias, quanto às constatações exaradas pela equipe de auditoria, principalmente no que diz respeito aos pontos levantados no item 12 – Conclusão;*

*2) que a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda – SPOA/MF adote as providências necessárias para o resolução das questões levantadas a seguir, informando ao Tribunal, no prazo de 60 dias, sobre as ações já tomadas para sua solução:*

*a) na Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo, para, com relação à concessão de benefícios de pensão:*

*i)localizar todos os processos referenciados no vol. 2., fls. 2 a 73, suspendendo o pagamento dos que ainda se encontram ativos e tomando medidas para cobrança dos valores indevidamente pagos;*

*ii)complementar o processo de recadastramento dos pensionistas, comprovando o direito de concessão dos benefícios, pela identificação da situação laboral do servidor, suspendendo o pagamento dos que não comprovarem o direto e tomando medidas para cobrança dos valores indevidamente pagos;*

*iii)registrar todos atos ainda não enviados para apreciação pelo TCU no sistema Sisac, nos termos da IN/TCU nº 16/1997;*

*iv)acertar as informações cadastrais registradas no sistema Siape, principalmente no que se refere aos dados pessoais do instituidor e do beneficiário e às informações dos benefícios migrados do INSS;*

*b) na Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro, para, com relação à concessão de benefícios de pensão:*

*i)registrar todos os atos ainda não enviados para apreciação pelo TCU no sistema Sisac, nos termos da IN/TCU nº 16/1997;*

*ii)acertar as informações cadastrais registradas no sistema Siape, principalmente no que se refere aos dados pessoais do instituidor e do beneficiário e às informações dos benefícios migrados do INSS;*

*3) que o teor das informações constantes do vol. 2, fls. 88 a 90 e 180 a 182, deste Processo, sejam encaminhadas ao Instituto Nacional do Seguro Social e a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, para que tomem, em conjunto, as medidas necessárias para:*

*a) no prazo de 60 dias, verificar os valores pagos em duplicidade pelo INSS e pelo Siape nos processos relacionados no vol. 2, fls. 88 a 90 e 180 a 182, suspendendo o pagamento dos benefícios que forem indevidos, tomando providências para cobrança daqueles valores já pagos e informando ao Tribunal as medidas adotadas e os montantes a serem ressarcidos;*

*b) no prazo de 180 dias, verificar os valores pagos em duplicidade pelo INSS e pelo Siape, em todos os demais processos de pensão migrados daquele Instituto para o Siape, suspendendo o pagamento dos benefícios que forem indevidos, tomando providências para cobrança daqueles valores já pagos e informando ao Tribunal as medidas adotadas e os montantes a serem ressarcidos;*

*c)no prazo de 60 dias, finalizar o processo de migração das pensões abrangidas pelo art. 248 da Lei nº 8.112/1990;*

*4) que o Tribunal determine à SEGECEX a formação de uma equipe para acompanhar o processo de desenvolvimento do novo sistema de recursos humanos da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, podendo participar ativamente do processo de customização daquele Sistema, atentando para a implementação das especificações do Termo de Referência, principalmente quanto à:*

*a)correção de falhas e carências relativas a funcionalidades dos sistemas Siape e Siapecad;*

*b)eliminação dos valores informados na folha;*

*c)identificação de transações críticas;*

*d)correção de falhas do cadastro dos sistemas Siape e Siapecad;*

*e)melhoria da metodologia de desenvolvimento e manutenção do sistema;*

*f)inclusão de registros de log e trilhas de auditoria que atendam aos órgãos de controle;*

*g)interligação com outros sistemas da administração federal."*

É o Relatório.

**VOTO**

De início, gostaria de registrar a excelência do trabalho desenvolvido pela equipe de auditoria composta por analistas da Adfis, Sefip, 2ª Secex e Setec, em cumprimento à determinação emanada da Decisão contida na Relação nº 20/99 – 1ª Câmara, no TC 019.077/1996-3, relatada pelo eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Naquela ocasião, concluiu-se que: i) o Sisac deveria ser redefinido, de forma a utilizar e tratar os dados do Siape; ii) havia indícios de que os órgãos da Administração deixavam de informar grande parte dos atos de concessão (o que foi confirmado por este trabalho); iii) o Tribunal deveria participar ativamente dos aperfeiçoamentos do Siape e da especificação do novo sistema de pessoal. Uma dos encaminhamentos propostos, acolhidos pela Decisão supracitada, foi a realização de auditoria no Siape, por meio de extrações de dados e testes de razoabilidade.

Como resultado, tem-se o Relatório de Auditoria que ora se examina, cujo principal objetivo é a análise da confiabilidade do Siape. Para alcançar os resultados apresentados, a equipe de auditoria desenvolveu roteiro próprio, utilizado na fiscalização de concessões de pensão, originárias, em sua maioria, de benefícios pagos pelo INSS. Em que pese ser possível a ocorrência de fraudes em outras áreas, inclusive no pagamento de ativos, o presente trabalho voltou-se precipuamente para a avaliação de pensões, em razão da natureza das fraudes descobertas na Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo (GRAMF/SP), que são analisadas mais detidamente no TC 010.738/2001-8, também de minha relatoria.

Os resultados alcançados pela equipe de auditoria foram extremamente satisfatórios, uma vez que a metodologia adotada permitiu a seleção de processos com fortes indícios de fraude. Na

GRAMF/SP, por exemplo, dos 500 processos mais pontuados no **ranking** elaborado segundo os critérios estabelecidos, 107 estavam entre os 240 suspensos pelo órgão em outubro de 2001, após o início das investigações das fraudes; 135 já se encontravam suspensos antes mesmo do início das apurações; 35 encontravam-se ativos (ou seja, davam origem a pagamentos) e não foram localizados; 36 encontravam-se ativos tanto no INSS quanto no Siape – fato que aponta para a existência de fraudes ou de pagamentos indevidos; 84, ainda ativos, possuíam número de benefício do INSS inválido, além de outros 39, já suspensos no Siape. Assim, observou a equipe de auditoria que, dos 500 processos selecionados, 386 apresentaram problemas.

Já na GRAMF/RJ, dos 450 processos classificados pela equipe, 108 encontravam-se ativos no INSS e no Siape; 51, ainda ativos, apresentavam o número do benefício inválido, além de outros 31 processos na situação de inativos (sem pagamentos a eles vinculados).

Além disso, ao analisar o processo de recadastramento dos beneficiários de pensão efetuado pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda (SPOA/MF), a equipe de auditoria apontou duas falhas significativas na sistemática adotada.

A primeira falha refere-se à ausência de verificação dos dados dos instituidores de pensão – o que seria de fundamental importância, haja vista que o Siape permitia a inclusão de servidores sem crítica. Foi o que ocorreu, por exemplo, no Ministério da Justiça, conforme descrito no TC 010.757/1996-1, objeto do Acórdão nº 699/2001- 2ª Câmara, de minha relatoria.

A segunda falha refere-se ao marco temporal adotado, uma vez que as pensões antigas, que porventura tivessem sido excluídas dos sistema antes de junho de 2001, não foram objeto de averiguação.

No que concerne ao sistema Siape em si, a equipe salientou a inexistência formal de políticas de segurança definidas pela Secretaria de Recursos Humanos (SRH) ou pelo Ministério do Planejamento (MP). O Relatório registrou duas falhas nos ambientes desse sistema: desatualização do ambiente de homologação frente ao de produção e interferência do desenvolvimento no ambiente de produção.

Outra grave falha registrada refere-se à desatualização da documentação do Siape e do Siapecad – que vem a ser um módulo do Siape que contém uma nova base cadastral, já depurada -, embora a deste último não tenha sido objeto de averiguação específica.

Contudo, o ponto mais crítico do sistema de pessoal da Administração Federal é a política de acesso, a começar pelos normativos que tratam da matéria, a saber, INT 1/94 e NE 1/94, que, além de desatualizadas, não são de conhecimento de todos os responsáveis pela operação do sistema.

O grande número de cadastradores-gerais (16), localizados inclusive no Serpro, é fator de vulnerabilidade. Entende a equipe que deveria haver não mais que duas pessoas com esse perfil, a saber: o titular da SRH e outra pessoa para substituí-lo em seus impedimentos. Não haveria razão aceitável, por exemplo, para que pessoas lotadas no Serpro tivessem esse perfil, pois a competência para realizar a manutenção do sistema não pode ser confundida com a competência para cadastrar os diversos tipos de operadores (conforme o nível, perfil e tipo de utilização).

Verificou-se, também, que há um excessivo número de pessoas com acesso irrestrito ao Siape (65 usuários). Uma delas, inclusive, era prestador de serviços e, tão logo questionado pela equipe, o Serpro a excluiu do Senha-Rede. Além disso, diversas pessoas lotadas nessa empresa pública possuem acesso irrestrito, o que caracteriza sobreposição de funções (manutenção **versus** operacionalização) e fator de vulnerabilidade.

A existência de inúmeros perfis de acesso, no total de 219, dificulta a administração do sistema, embora não seja, por si só, não constitua fator de vulnerabilidade.

Outro problema registrado é a existência de servidores cedidos, requisitados ou redistribuídos com acesso aos dados do órgão de origem e de servidores aposentados, falecidos ou afastados com acesso ao Siape. Porém, nos órgãos que já utilizam o Siapecad – que representam a grande maioria - , já existe procedimento automático para habilitação dos usuários do Siape. Um procedimento que poderia ter sido adotado para minimizar essas situações indesejadas seria o da "Conformidade dos Operadores", a exemplo do que ocorre no Siafi. A rotina de confirmação e exclusão de operadores, embora prevista nas normas que regem o Siape, nunca foi implementada.

Contudo, talvez o maior problema na operacionalização do Siape seja a não segregação de funções, o que permite que a mesma pessoa cadastre um servidor, lance os dados da pensão e dos

pensionistas e gere a folha de pagamentos sem qualquer homologação superior. Além disso, é perfeitamente possível que os dados da conta corrente dos servidores e pensionistas sejam alterados sem que o responsável pela área de Recursos Humanos venha a tomar conhecimento. Assim, o Relatório sugere a adoção, no novo sistema a ser implementado, de procedimentos de homologação em determinadas transações mais sensíveis, que seriam identificadas inclusive com a participação dos órgãos de controle.

No que se refere à auditoria de sistemas, ponderou a equipe que o Siape não dispõe de transações que facilitem o acompanhamento de transações relevantes. Tal falha dificulta o trabalho de controle, uma vez que são necessárias apurações especiais, processadas pelo Serpro nos arquivos *log* do sistema.

O cadastro do Siape também é falho, pois sua extrema simplificação não permite o controle, por exemplo, do cotejo das aposentadorias com o processo no Tribunal de Contas da União, responsável pelo julgamento e registro da concessão.

Outras falhas registradas no cadastro do Siape são: a desatualização do cadastro de dependentes; a não-obrigatoriedade de registrar os servidores isentos do pagamento da contribuição previdenciária; a falta de verificação da titularidade da conta registrada com a do servidor/inativo/pensionista – o que deu ensejo às fraudes perpetradas na GRAMF/SP; a possibilidade de afastar as críticas do sistema sem que o usuário se identifique corretamente (foi observado que, em muitos casos, o CPF era 111.111.111-11); a falta de integração com o Sisben (do INSS). Essas falhas permitem, em tese, o pagamento de proventos e pensões a pessoas que não fazem jus aos benefícios.

No tocante ao módulo “folha de pagamento”, o maior problema é a falta de cálculo automático das parcelas, haja vista a grande quantidade de rubricas informadas. Contudo, a SRH/MP vem adotando medidas com objetivo de reduzir a quantidade de valores informados no sistema.

Ao analisar o módulo Siapecad, a equipe registrou que um de seus maiores benefícios foi a depuração da base cadastral do Siape, o que permitiu a exclusão da base de dados de um percentual de servidores entre 1% a 5%, conforme o órgão, além de uma série de correções nos dados existentes. Não obstante, diversas falhas remanescem nessa nova base, inclusive relativas ao endereço do servidor/pensionista. Cite-se, à guisa de ilustração, que, em 3,83% dos casos, não havia nenhum dado que identificasse o endereço do servidor/pensionista.

Espera-se que os problemas apontados neste Relatório sejam solucionados com a implantação do novo sistema que sucederá ao Siape - financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Projeto BRA/97/04) –, cuja primeira folha de pagamentos está prevista para rodar em meados deste ano.

Sobre o projeto do novo sistema, a equipe consignou ser abrangente e profundo, dotado de diversos e modernos enfoques administrativos e mecanismos operacionais. Não obstante, as citações sobre auditorias no sistema foram consideradas por demais sintéticas. Nesse sentir, a equipe propugna pela participação dos órgãos de controle interno e externo na formulação da relação dos dados e das trilhas previstas no novo sistema, no intuito de tornar mais transparente as despesas com a área de pessoal.

O Relatório consignou, ainda, a premência da integração da base de dados do Siape com a do Sisac, entendimento compartilhado entre o Tribunal de Contas da União, a Secretaria Federal de Controle Interno e o SRH/MP. Além disso, para bem desempenhar sua competência, o Tribunal deveria ter acesso a outros importantes sistemas públicos, como o Sisob, Dataprev e CPF (já acessível).

Essas medidas permitiriam inclusive o controle dos processos de concessão, uma vez verificado que apenas a menor parte dos autos desses processos, na GRAMF/SP e GRAMF/RJ, é encaminhada para apreciação deste Tribunal (23% e 47%, respectivamente). Essa falta de controle pode ter sido decisiva para o cometimento das fraudes naqueles órgãos. Não obstante, registra o Relatório que o Sisac vem sendo aprimorado e deve, após a implementação das alterações em andamento, estar dotado de mecanismos ágeis e confiáveis para a apreciação dos atos de admissões e concessões encaminhados ao Tribunal.

Por fim, acolho as propostas de encaminhamento elaboradas pela equipe, sem embargo de estender algumas delas a todo o Poder Executivo, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de situações similares em outros órgãos/entidades. De igual forma, deve a Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX) constituir grupo de trabalho com objetivo de averiguar os procedimentos adotados no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário. Ainda nessa linha, deve SEGECEX orientar a SEFIP que apure as responsabilidades dos administradores públicos, quando verificado que a demora no registro dos atos de admissão e de concessão deu ensejo a pagamentos indevidos, ao dificultar a atividade dos órgãos responsáveis pelo controle desses atos.

Adicionalmente, proponho a inclusão da Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro no Plano de Auditoria deste Tribunal, em razão dos fortes indícios de irregularidade levantados pelo Relatório. Além desses indícios, ressalto que, por ocasião da prolação do Acórdão nº 21/2003 – 2ª Câmara, registrou-se um caso de pagamento de duas pensões a uma mesma pessoa, na qualidade de irmã inválida. Essa situação, além de claramente irregular, levantou suspeitas quanto aos procedimentos adotados por aquele Órgão, por duas razões: i) seria extremamente simples comprovar a existência de um benefício anterior, o que impediria a concessão do segundo benefício; ii) os autos do primeiro processo, constituído no início da década de 1990, não foram encaminhados para a apreciação deste Tribunal.

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões em 12 de fevereiro de 2003.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 94/2003 – TCU - Plenário

1. Processo nº 014.188/2001-5
2. GRUPO I - Classe de Assunto: V – Auditoria .
3. Responsáveis: Luiz Carlos de Almeida Capela (CPF 102.487.491-53), Wolney Mendes Martins (CPF 184.958.931-34), Gildenora Batista Dantas Milhomem (CPF 368.724.071-15), Marco Antônio Valadares Moreira (CPF 366.825.511-34), José Alves da Costa (CPF 360.829.107-53), Francisco Fernando Fontana (CPF 262.186.078-87).
4. Órgãos/Entidades: Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Serviço Federal de Processamento de Dados, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda, Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo, Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Adfis, Sefip, 2ª Secex e Setec.
8. Advogado constituído: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 43 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250 do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda que informe, no prazo de 60 dias, as providências adotadas para:

9.1.1. a localização de todos os processos referenciados no vol. 2., fls. 2 a 73, relativos à concessão de benefícios de pensão pela Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo;

9.1.2. a finalização do o processo de recadastramento dos pensionistas da Gerência Regional de São Paulo;

9.1.3. a suspensão dos pagamentos indevidos relativos aos processos mencionados no subitem 9.1.1 que ainda se encontrem ativos, bem assim daqueles que forem considerados irregulares, após o recadastramento;

9.1.4. a cobrança dos valores indevidamente pagos pela Gerência Regional de São Paulo;

9.1.5. o registro, no sistema Sisac, de todos atos ainda não enviados pela Gerência Regional de São Paulo e do Rio de Janeiro para apreciação deste Tribunal, nos termos da IN/TCU nº 44/2002;

9.1.6. a correção das informações cadastrais registradas no sistema Siape relativas aos dados pessoais dos instituidores e beneficiários de pensões e das informações relativas aos benefícios migrados do INSS para o Tesouro, relativas aos benefícios pagos pela Gerência Regional de São Paulo e do Rio de Janeiro;

9.2. determinar à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com o Instituto Nacional do Seguro Social, que adote medidas necessárias para:

9.2.1. identificar, no prazo de sessenta dias, a existência de benefícios pagos em duplicidade pelo Instituto e pelo Tesouro, nos processos relacionados no vol. 2, fls. 88 a 90 e 180 a 182;

9.2.2. suspender, no prazo de quinze dias, a contar do término do prazo fixado no subitem anterior, o pagamento dos benefícios que forem indevidos e proceder à cobrança dos valores já pagos;

9.2.3. informar ao Tribunal, no prazo de noventa dias, as medidas adotadas e os montantes a serem ressarcidos, relativos aos pagamentos de que cuidam o subitem 9.2.1;

9.2.4. verificar, no prazo de cento e oitenta dias, os valores pagos em duplicidade pelo Instituto Nacional do Seguro Social e pelo Tesouro Nacional em todos os demais processos de pensão migrados para o Siape;

9.2.5.suspender, no prazo de quinze dias, a contar do término do prazo fixado no subitem anterior, os benefícios pagos em duplicidade pelo Instituto Nacional do Seguro Social e pelo Tesouro Nacional, e proceder à cobrança dos valores já pagos;

9.2.6. informar ao Tribunal, no prazo de trinta dias, a contar do término do prazo fixado no subitem 9.2.4, as medidas adotadas e os montantes a serem ressarcidos, relativos aos pagamentos de que cuidam aquele subitem;

9.2.7. finalizar, no prazo de sessenta dias, o processo de migração das pensões abrangidas pelo art. 248 da Lei nº 8.112/1990;

9.3. determinar à Controladoria-Geral da União que adote providências com vistas a que os órgãos e entidades da Administração Federal procedam ao registro, no sistema Sisac, de todos atos ainda não enviados para apreciação deste Tribunal, nos termos da IN/TCU nº 44/2002;

9.4. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que:

9.4.1. constitua um grupo de trabalho com vistas a acompanhar ativamente o processo de desenvolvimento do novo sistema de recursos humanos da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento e o processo de adequação do sistema às necessidades do órgão de pessoal, com especial atenção à implementação das especificações do Termo de Referência, notadamente quanto aos seguintes aspectos:

a) correção de falhas e carências relativas a funcionalidades dos sistemas Siape e Siapecad;

b) substituição dos campos de valores “informados” por valores “calculados” na folha de pagamentos;

c) identificação de transações críticas;

d) correção de falhas do cadastro dos sistemas Siape e Siapecad;

e) melhoria da metodologia de desenvolvimento e manutenção do sistema;

f) inclusão de registros de *log* e trilhas de auditoria que atendam aos órgãos de controle;

g) interligação com outros sistemas da administração federal;

9.4.2. inclua a Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro no Plano de Auditoria do 2º semestre de 2003, com vistas a apurar, principalmente, a ocorrência de fraudes no pagamento de aposentadorias e pensões;

9.4.3. constitua grupo de trabalho com vistas a examinar a adequação dos procedimentos adotados pelos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo e Judiciário, relativos ao registro, no

sistema Sisac, dos atos de admissão e concessão, de forma a verificar a existência de atos não registrados, a exemplo do ocorrido nas Gerências Regionais de Administração do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro e em São Paulo;

9.4.4. oriente a Secretaria de Fiscalização de Pessoal que apure as responsabilidades dos administradores públicos, quando verificado que a demora no registro dos atos de admissão e de concessão deu ensejo a pagamentos indevidos, ao dificultar a atividade dos órgãos responsáveis pelo controle desses atos;

9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Controladoria-Geral da União;

9.6. encaminhar cópia dos documentos de fls. 2/73, vol. 2, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda;

9.7. encaminhar cópia dos documentos de fls. 88/90 e 180/182, todos do vol. 2, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-004.550/2002-4 (c/ 05 volumes)
**Apenso: TC-004.604/2002-7.**

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.

Órgão:Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça ? Depen/MJ.

Responsáveis:Ângelo Roncalli de Ramos Barros, CPF n. 185.218.601-10; Ricardo Schittini Duarte, CPF n. 497.990.887-04, Nathaniel Peregrino Bloomfield, CPF n. 513.457.067-15, e Pedro Henrique de Oliveira, CPF n. 599.334.291-91.

**EMENTA**: Fiscobras/2002. Relatório de Levantamento de Auditoria. Indícios de várias irregularidades, dentre os quais se destacam os de superfaturamento. Realização de audiência dos responsáveis. Razões de justificativa capazes de elidir os indícios de irregularidades. Necessidade de a unidade avaliar a oportunidade e conveniência de se prosseguir na execução da obra pactuada, frente à nova política de construção de estabelecimentos prisionais, financiados pelo Fundo Penitenciário Nacional. Determinações. Remessa de cópia da Deliberação, bem assim do Relatório e da Proposta de Decisão que a fundamentam, à Presidência do Congresso Nacional, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e à Construtora OAS Ltda. Apensar às contas do Depen/MJ, referentes ao exercício de 2002.

## RELATÓRIO

Tratam os presentes autos do Relatório de Levantamento da Auditoria, realizada pela 3ª Secex no Departamento Penitenciário Nacional – Depen, unidade do Ministério da Justiça, no período de 21/03 a 12/04/2002, objetivando verificar a execução das obras relativas à construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais no Distrito Federal ? Setor "C" do Complexo Penitenciário da Papuda/DF (Programa de Trabalho n. 14.421.0661.1844.0012), em cumprimento ao Plano Especial de Auditoria em Obras Públicas aprovado por meio da Decisão n. 98/2002 ? TCU ? Plenário.

2.Destaca-se a importância socioeconômica da obra fiscalizada em vista da necessidade de se resolver a carência de vagas no sistema penitenciário do Distrito Federal, bem como de se retirar os presos das delegacias de polícia. A construção dos módulos de vivência significa um avanço na capacidade do sistema de atender à crescente demanda de vagas e de oferecer condições para proporcionar o retorno do infrator à atividade produtiva e à vida em sociedade (fl. 146).

3.As obras relativas ao Setor "C" do Complexo Penitenciário da Papuda/DF constituem objeto do Contrato n. 29/1991, firmado entre o Distrito Federal, por intermédio de sua Secretaria de Segurança Pública ? SSP/DF, e a empresa Construtora OAS Ltda., cujo valor alcança a cifra de R$ 61.288.861,01. Já foi gasto nesse empreendimento o montante de R$ 22.415.236,13. O valor estimado para a conclusão da totalidade das obras contratadas é de R$ 38.873.624,88 (fl. 197).

4.De acordo com os resultados da vistoria feita em 26/03/2002, foram executados 80% da Penitenciária III, estando concluídos os Blocos D, E, F e G (módulos de vivência), rede de esgoto/drenagem, emissário da rede de esgoto e caixa d'água. Os Blocos A (recepção e revista) e B (administração) estão em fase de execução. Além do prédio da Penitenciária III, faltam, ainda, para a conclusão da obra, a pavimentação, a construção de guaritas, a colocação de cercas, alambrados, plantação de grama, bem como a complementação da iluminação existente (fl. 198).

5.Em razão da constatação de indícios de irregularidades, relacionados à execução do Contrato n. 29/1991, a 3ª Secex, em atendimento ao despacho de fl. 223, vol. 1, promoveu, preliminarmente, a audiência dos responsáveis, Srs. Ricardo Schittini Duarte (Representante legal da Construtora OAS Ltda.), Nathaniel Peregrino Bloomfield (Engenheiro da Assessoria de Obras do Departamento de Administração Geral da Secretaria de Segurança Pública? SSP/DF) e Pedro Henrique de Oliveira (Diretor do Departamento de Administração Geral ? SSP/DF), respectivamente por meio dos Ofícios n. 666, 667 e 668 (fls. 226/229, v. 1).

6.Devidamente notificados, os responsáveis apresentaram as respectivas justificativas, as quais foram examinadas no âmbito da 3ª Secex, pelo Analista de Controle Externo Mario Shigue. Transcrevo, a seguir, trechos referentes às ocorrências apuradas, à remissão às razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e as correspondentes análises (fls. 1156/1166, v. 5):

"**6.1. Responsável**: Sr. Pedro Henrique de Oliveira (Diretor do Departamento de Administração Geral ? SSP/DF).

**6.1.1. Ocorrência**: 'não constar, em separado, na planilha de preços de cada um dos blocos (A e B), o valor referente ao item 'Administração da Obra', tendo sido feita a junção dos valores relativos a esse item de despesa em planilha separada, acarretando em planilhas que não espelharam, de modo integral, as despesas de cada um desses blocos'.

**6.1.2. Razões de justificativa**: 'As planilhas elaboradas pela Assessoria de Obras/SSP continham a clara composição dos custos envolvidos na construção dos cogitados blocos, cujo período de execução abrangia 4 meses. Sendo que nos orçamentos inicialmente propostos constavam os itens relativos à 'administração da obra', que remunera mensalmente e de forma linear os custos de manutenção de canteiro pela contratada, quando da execução da obra ou serviço abrangido pelo aludido contrato. Ocorre que, ao verificar o saldo orçamentário disponível, o Depen concluiu ter o valor insuficiente de R$ 1.500.000,00, a ser destinado à construção dos blocos de Administração e Recepção e Revista. Buscando dar solução à insuficiência de recursos necessários à celebração do pretendido convênio, a Secretaria de Segurança Pública reuniu-se com os representantes da empresa construtora, tendo como resultado a diminuição do valor a ser despendido na construção dos mencionados blocos. O acordo a que se chegou com a construtora foi

o pagamento de 2,5 taxas de administração pela execução de ambos os módulos, mesmo que a conclusão demandasse 4 meses. Foi acordado com o Depen que o valor a ser conveniado, incluídos os recursos da União e a contrapartida do Distrito Federal, estaria vinculado a todas as etapas necessárias à conclusão do objeto, exceto a quantia referente ao pagamento de 1,5 taxa de administração, cujo desembolso correu por conta de recursos extraconvênio. Registra, ainda, que a Secretaria de Segurança Pública não evitou demonstrar o valor desembolsado na construção dos cogitados módulos, tanto é que nas planilhas de medição (fls. 433/440) estão descritos os valores do item administração da obra.

**6.1.3. Análise:** 'Relativamente à questão de o item 'Administração da Obra' ter sido orçado em conjunto para os blocos A e B, cabe destacar que, inobstante a Secretaria de Segurança Pública fazer constar em medições o item 'Administração da Obra', tal informação não consta das planilhas de preço de cada um dos blocos A e B, em separado, em virtude de os recursos que reembolsaram tais custos não serem provenientes de recursos de convênio, mas sim de recursos próprios. As obras referentes aos blocos A e B devem ser encaradas como um todo, podendo, portanto, ser cobrada a taxa de administração da obra proporcionalmente à sua construção. Por exemplo, se a construção dos dois blocos A e B tiverem sido construídos no percentual pela metade igualmente, o percentual de taxa de administração a ser paga à empresa seria de 50%. A meu ver, tal procedimento não segue boa orientação no sentido de propiciar transparência à gestão dos recursos públicos alocados para as obras em comento. Dessa forma, reputo como passível de serem aceitas as razões de justificativa apresentadas relativamente ao questionamento efetuado. Contudo, a despeito de tal procedimento não ter gerado prejuízos ao Erário, o orçamento de uma obra deve permitir a imediata identificação de todos os itens relativos a cada unidade construtiva, o que ensejará recomendação ao responsável para que não mais incorra nessa impropriedade.'

**6.2. Responsável:** Sr. Ricardo Schittini Duarte (representante legal da Construtora OAS Ltda.).

**6.2.1. Ocorrência:** 'existência de indício de superfaturamento de 73% no preço do Bloco Administrativo (Bloco B ? custo unitário de R$ 823,00/m2) e de 51% no preço do Bloco de Recepção e Revista (Bloco A – custo de R$ 715,00/m2), quando comparados os preços apresentados nas planilhas relativas ao 16º Termo Aditivo com o valor publicado na coluna Custos Unitários Pini, janeiro de 2002, Revista Construção Mercado para obras residenciais – padrão de acabamento 'popular', coluna Brasília -, no valor de R$ 351,18/m2'.

**6.2.2. Razões de justificativa:** 'o responsável assevera que o Custo Unitário Pini, publicado pela Revista Construção Mercado, para obras residenciais – acabamento padrão popular – é inferior aos preços contratuais dos blocos da Administração e da Recepção e Revista, devido às citadas obras serem muito mais complexas que as necessárias para a construção de uma residência popular. Menciona também que o superfaturamento apontado baseia-se em comparação inadequada, razão porque deve ser desconsiderado, tendo em vista que o parecer elaborado pelo Eng. Celso Ragazzi, da ConsulTech Consultoria, elenca mais de 30 itens que compõem os orçamentos dos blocos analisados e que não são considerados no custo de obra residencial com padrão de acabamento popular.

Além do mais, realizou-se estudo comparativo de seus preços contratuais com os praticados no mercado, e verificou-se que os preços contratuais da OAS para o Bloco da Recepção e Revista e Bloco da Administração são, respectivamente, 14% e 9% inferiores ao praticado no mercado. No estudo técnico realizado pela ConsulTech, fl. 562, é mencionado que os Custos Pini – Obra Residencial, padrão de acabamento popular, adotou como área construída: 63 m2, custo global: R$ 22.892,94 e custo/m2: R$ 363,38. Pondera ainda que o projeto para construção dessas obras residenciais padrão, com área total de 63 m2, é para construção de casas populares em série, muito simples, do tipo executado pelas Cooperativas Habitacionais (COHABs), com serviços de infra-estrutura que não utilizam nenhum tipo de fundação profunda, e é desprezível o movimento de terra praticado nessas obras, variando de zero a 1,0%.

Já as obras de complementação do Setor 'C' – Complexo Penitenciário da Papuda/DF, Bloco da Recepção e Revista e Bloco da Administração, apresentam aspectos que usualmente não constam de obras do tipo levado em consideração pela Revista Pini para cálculo de custos, quais sejam: lastros de contrapiso com concreto de resistência mínima de 180 Mpa; fechaduras elétricas marca

HDL, modelo C90 e respectivos acessórios, inclusive **No-Break**; vidros lisos com espessura de 6mm com película prata refletiva e temperado blindex, espessura 8 mm; balcões com tampo de granito cinza andorinha, espessura 2 cm; placas de identificação em portas e blocos dos prédios; cobertura com sustentação e fixação em perfis metálicos; bebedouros elétricos; paredes divisórias com placas de granito e com ferragens; escavação mecanizada, compactação de aterro e transporte do material; fundações profundas; alambrados em tela eletrosoldada; meio fio de concreto pré-moldado; grama em mudas; pavimentação externa; **container** de lixo e mastro de bandeiras (fls. 563/565)'.

**6.2.3. Análise**: "Relativamente às argumentações aduzidas pela empresa Construtora OAS Ltda., consideramos apropositadas as alegações tecidas contra a existência de indício de superfaturamento de 73% no preço do Bloco Administrativo (Bloco B ? custo unitário de R$ 823,00/m2) e de 51% no preço do Bloco de Recepção e Revista (Bloco A – custo de R$ 715,00/m2). Especialmente quando encaminha estudo promovido pela empresa ConsulTech Consultoria, no qual demonstra que de fato há itens que compõem o custo da obra dos referidos blocos e que não fazem parte dos custos da Revista Pini. (...) Justificativas acatadas.'

**6.2.4. Ocorrência:** "previsão, no item 'Mobilização e Desmobilização', de despesas com deslocamento, mudanças, recrutamento, traslados e outros, sugerindo que parte do pessoal da obra se deslocou de outro estado para trabalhar na obra, onerando bastante o valor total da obra. Como exemplo, foram consideradas, nos custos, passagens para 4 pessoas da família para cada funcionário recrutado'.

**6.2.5. Razões de justificativa**: 'A esse respeito, a empresa menciona que o deslocamento de pessoal proporcionou uma redução de mão de obra (...) Manifestou também que o valor repactuado do item 'Mobilização e Desmobilização', independentemente dos insumos componentes de sua composição é muito inferior ao praticado no mercado. Na obra em questão, os custos do item 'Mobilização e Desmobilização' perfazem um montante, a preços iniciais, de R$ 328.225,74, o que corresponde a 0,53% do valor global repactuado para o Contrato 29/1991. Por sua vez, a Revista Construção Mercado da Editora Pini considera o percentual médio prático de 1,5% para 'Mobilização e Desmobilização', sendo que, se aplicado às obras do Complexo da Papuda, alcançaria a cifra de R$ 790.572,21. Como se pode ver, o valor repactuado com a Secretaria de Segurança Pública em outubro de 1997 corresponde a 41,52% do valor médio prático adotado pela Revista Construção Mercado.'

**6.2.6. Análise:** 'Para este item reputamos ser conveniente aproveitar a resposta encaminhada pelo Engenheiro Nathaniel Peregrino Bloomfield e a análise das respectivas razões, consignadas mais adiante nesta instrução. Alegações acolhidas [subitens 6.3.14 e 6.3.15, adiante].'

**6.3. Responsável:** Sr. Nathaniel Peregrino Bloomfield (Engenheiro da Assessoria de Obras do Departamento de Administração Geral ? SSP/DF).

**6.3.1. Ocorrência:** 'existência de indício de superfaturamento de 73% no preço do Bloco Administrativo e de 51% no preço do Bloco de Recepção e Revista, quando comparados os preços apresentados nas planilhas relativas ao 16º Termo Aditivo com o valor publicado na coluna Custos Unitários Pini, janeiro de 2002, Revista Construção Mercado, para obras residenciais – padrão de acabamento 'popular', coluna Brasília, no valor de R$ 351,81/m2'.

**6.3.2. Razões de justificativa:** 'O responsável inicialmente argumenta que não se deve comparar o custo por metro quadrado de uma residência 'popular' com o Bloco de Administração e do Bloco de Recepção e Revista, que são construções que têm em seu bojo: estacas como fundação profunda, blocos de concreto, cintas, vigas, pilares, laje, portas metálicas, portas formicadas, portais de ipê, azulejo, divisórias em granito e acessórios em aço inoxidável, divisórias navais e ferragens, pé direito com 2,80m, rodapé, carpete, vidros de 6,0 milímetros de espessura, espelhos, blindex, película refletiva, bancada de granito, de inox, cuba de sob repor, mictórios, filtro central de água, ramal de gás, esquadrias com chapa 14 polegadas, grades de segurança e de fantasia, reboco, massa plástica, pintura acrílica, instalação de incêndio, extintores, hidrantes, mangueiras, instalação telefônica/dados, campainha, chuveiros e bebedouros elétricos, sirenes, exaustores de ar, luminárias fluorescente de 2X32 watts, circuitos elétricos com dispositivo de programação e de proteção de surto, aterramentos, pára-raio, instalação externa de esgoto e água, meios-fios, gramas, calçadas,

alambrados, terraplanagem, compactação de aterro, escavações de redes externas, containers de lixo, mastros de bandeiras, rampa veicular de concreto armado.

Outro fator de relevância é a taxa de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, que não deve fazer parte dos Custos Unitários Pini e Edificações. Devendo ser retirada a parcela do BDI inclusa nos orçamentos do Bloco de Administração e do Bloco de Recepção e Revista no percentual de 35%. Ademais para podermos comparar os custos de uma 'Casa Popular' da Pini com o Bloco de Recepção e Revista, devemos atentar para as principais diferenças das construções e dos insumos que compõem cada planilha orçamentária do Bloco Recepção e Revista para acompanhar a metodologia da Pini, dessa forma, há que se abater os custos relativos aos serviços da planilha orçamentária do Bloco de Recepção e Revista no total de R$ 273.624,69 (fls. 875/877) e do Bloco de Administração que não constam da 'Casa Popular', o total de R$ 301.508,47, notando que os valores estão com BDI.

A metodologia Pini impõe que devem ser abatidos do valor global do Bloco Recepção e Revista o valor de R$ 273.624,69 e do Bloco Administração R$ 301.508,47. Corrigindo estes últimos valores para janeiro de 2002, passaremos a ter R$ 402.415,42 e R$ 511.846,51, e deles retirando o BDI, obteremos R$ 298.085,49 e R$ 379.145,56, que dividido pela área construída de 1.102,35 m2 e 1.170,92 m2, atingiremos o custo unitário de R$ 270,41/m2 e R$323,80/m2, que são respectivamente 23,13% e 7,96% mais baixo que o índice da 'Casa Popular' da Pini, que é de R$ 351,81'.

**6.3.3. Análise:** A nosso ver, a argumentação oferecida demonstrou realmente que não ocorreu superfaturamento nos percentuais indicados, tanto é que para comprovar a existência de itens que compõem o custo da obra dos referidos blocos, que não fazem parte dos custos da construção de uma casa padrão 'popular' (fls. 873/874), foram encaminhadas fotos (fls. 1110/1125), que corroboram a existência de tais itens na construção do aludido bloco, estudos geotécnicos e ensaios (fls. 1126//1150) que demonstram a necessidade de cravar estacas com fundação profunda no solo, tendo em vista que as mencionadas estacas são uma necessidade em função da capacidade de carga e suporte do solo. Acatamos, pois, as razões do responsável.

**6.3.4. Ocorrência:** 'altos valores do item 'Administração da Obra' constantes nas Planilhas Orçamentárias dos Blocos A, B, E, F e G, bem como nas obras de Rede de Esgoto/Emissário e Caixa D'água/Poços Artesianos, proporcionalmente ao valor total de cada obra'.

**6.3.5. Razões de Justificativa:** 'foi apresentado um quadro (fl. 882), no qual estão listados os valores pagos a cada uma das obras/serviços, o valor da 'Administração da Obra' e o percentual de administração que é o resultado da divisão do valor da Administração da Obra pelo valor total pago de cada obra'.

**6.3.6. Análise:** 'Embora em algumas obras o percentual de administração atinja até o percentual de 23,43%, a média das 9 (nove) obras é de 11,21%. Isso se deve ao fato de que as obras referentes ao Bloco D, Caixa D'água e Rede E. Emissário foram levadas a efeito conjuntamente. Sendo que cada obra teve duração de 3 (três) meses e foram pagas somente 1 (um) valor de Administração da Obra para cada obra. Tal postura redundou em economia de recursos visto que a taxa de administração foi paga mensalmente uma única vez, não importando quantas obras estivessem sendo executadas. Foi informado pelo Depen que o percentual aceitável para as obras relacionadas à Penitenciária III é de até 16,7%. Dessa forma, entendemos que o ponto em discussão foi elucidado satisfatoriamente, visto que a média obtida está aquém do estabelecido pelo próprio Depen. Razões aceitas.'

**6.3.7. Ocorrência:** a mesma consignada no subitem 6.1, retro.

**6.3.8. Razões de Justificativa:** semelhante às razões apresentadas pelo Sr. Pedro Henrique de Oliveira (subitem 6.2, retro).

**6.3.9. Análise:** exame constante do subitem 6.3, retro. Razões acatadas.

**6.3.10. Ocorrência**: 'previsão, no item 'Despesas de Produção', de custos que deveriam estar previstos na composição de custos de cada serviço, implicando no pagamento de custos de mão-de-obra independente da sua efetiva utilização (exemplo: a composição das 'Despesas de Produção' considerou o pagamento de ajudante de encanador durante 21 meses)'.

**6.3.11. Razões de justificativa**: 'Informou-se (fls. 886/887) que os profissionais elencados no título 'Despesas de Produção' têm função diferente daqueles que fazem parte das composições dos

serviços diretos dos Orçamentos 002 ao 029, pois eles são responsáveis por serviços auxiliares e chefia de grupo de operários, no transcorrer da realização da obra, permanecendo à disposição do canteiro durante o período dos serviços. (...) na composição da 'Tabela de Composição de Preços para Orçamento – TCPO 2000 da Editora Pini', constam apenas os profissionais responsáveis pela execução direta dos serviços e sendo necessária a contabilização dos custos das chefias imediatas destes profissionais, conforme orientação explicitada nas páginas 112 e 113, **in verbis**: 'Após o cálculo dos custos diretos (mão-de-obra, leis sociais, inclusive materiais e equipamentos), através das composições de preços unitários apresentados neste livro, há necessidade de apurar e alocar os custos indiretos envolvidos na administração do negócio da empresa executante'. Por este motivo, estavam incluídos, nos custos do Orçamento 001 – 'Administração da Obra', os valores referentes aos encarregados e feitores e demais profissionais que trabalham em serviços auxiliares, e que não fazem parte das composições dos serviços dos Orçamentos 002 ao 029, método utilizado por esta Secretaria. Menciona-se também que no 19º Termo Aditivo, o custo referente ao item 'Despesas de Produção', originalmente incluso no Orçamento 001 – Administração da Obra, foi dele desagregado e diluído, proporcionalmente, entre os Orçamentos 002 ao 029 e passando a ser parte integrante dos mesmos, devidamente quantificado e detalhado ao final de cada orçamento, razão pela qual só são pagos após a execução de cada etapa da obra, ou seja, após a efetiva utilização da mão-de-obra necessária'.

**6.3.12. Análise**: 'Além de toda argumentação acima apresentada, obtivemos informação de que aos valores estabelecidos para pagamento do item 'Administração da Obra' não cabem ingerência por parte da Secretaria de Segurança Pública para qualquer contestação, uma vez que tal valor foi repactuado em 1997, totalizando R$ 6.507.545,24 sem BDI, que faz parte do valor global de R$ 61.490.000,00 (fl. 1151). Assim, este item também ficou resolvido a contento com as respostas apresentadas, visto que tais valores são fixados por meio do Termo Aditivo n. 16 (fl. 54). Razões acatadas'.

**6.3.13. Ocorrência**: mesma Ocorrência consignada no subitem 6.2.4, retro.

**6.3.14. Razões de justificativa:** 'alegou-se a necessidade de se ter uma equipe eficaz e exclusiva para a obra, pois se assim não fosse a construção de um dos módulos demandaria no mínimo 7 meses, em vez de  dos usuais 4 meses. O que resultaria em um acréscimo de aproximadamente R$ 68.000,00, a preços de outubro de 1997. Valor esse já superior ao item 'Mobilização e Desmobilização'. Ademais, é mencionado que os gastos com passagens aéreas para pessoas da família representam 3,4%, em relação ao montante do referido item'.

**6.3.15. Análise**: 'Com efeito, há que se ter na obra uma equipe eficaz e exclusiva de modo a não causar prejuízo tanto para a construtora como para a contratante. E cabe à contratante fiscalizar e exigir que o pessoal encarregado de executar a obra seja de  qualidade. (...) os valores referentes a despesas com deslocamento, mudanças, recrutamento, traslados e outros não careceriam de serem explicitados pela empresa, uma vez que o mencionado valor foi definido por ocasião da 'Repactuação de 1997', no item 'Mobilização e Desmobilização', que totalizou o custo global de R$ 243.130,18 (fl.915). Razões acolhidas'.

**6.3.16. Ocorrência**: 'previsão no item 'Despesas de Administração' de custos de Gerente Administrativo, Engenheiro de Planejamento e Controle, quando normalmente essas despesas já estão computadas no item 'Administração Central', uma vez que esses profissionais atuam em várias obras concomitantemente com vistas a otimizar os custos da construtora.'

**6.3.17. Razões de justificativa**: 'foi encaminhada explicação mencionando que as bases do contrato eram para execução de quatro penitenciárias em vinte e quatro meses, o que dá uma idéia da velocidade com que os serviços deviam acontecer. Assim, uma equipe que não esteja direta e exclusivamente ligada ao canteiro desta obra jamais conseguiria atender às solicitações necessárias para o cumprimento do contrato. É mencionado ainda que o rateio desses profissionais na administração central, entre várias obras, só serviria par atrasar as decisões necessárias do dia-a-dia de uma obra, com queda de produtividade e qualidade de execução exigida.'

**6.3.18. Análise:** 'Os custos de Gerente Administrativo, Engenheiro de Planejamento e Controle integrantes do item 'Despesas de Administração' fazem parte do custo ajustado com a contratada, o valor é fixo e não é passível de interferência por parte da Secretaria de Segurança Pública. Dessa forma, o item fica esclarecido, visto que compete somente à contratada decidir o

profissional que prestará os serviços naquela localidade. Além do mais deve ser considerado que a sede da empresa está localizada em outra cidade diferente de Brasília, o que torna inviável administrar, planejar e controlar, com eficácia, da sede, as obras em andamento no Distrito Federal. Alegações aceitas.'

**6.3.19. Ocorrência**: 'composição dos custos do subitem 'Apoio à Produção' (item 'Despesas de Produção') que considerou os custos relativos aos cargos de topógrafo, auxiliar de topografia, nivelador e outros, em todas as fases da obra, quando na realidade esses custos são necessários apenas em certas etapas.'

**6.3.20. Razões de justificativa**: 'o responsável comunica que os profissionais relativos à topografia permaneceram no canteiro da obra em todos os momentos, pois são responsáveis pelos seguintes serviços: a) execução dos gabaritos de locação de cada obra; b) conferência das verticalidades das paredes, dos muros, da caixa d'água; c) indicação e conferência das costas de soleiras dos diversos cômodos, do nível das lajes; d) locação e nivelamento das redes de esgoto e das redes de drenagem prediais e coletoras, do dissipador de energia hidráulica, do emissário de esgoto, do arruamento, dos estacionamentos, da urbanização, da terraplanagem, das redes elétricas e telefônicas externas; e) elaboração dos **as built** e f) medições de campo.'

**6.3.21. Análise:** A nosso ver, a assertiva de que os mencionados profissionais topógrafos permaneceram no canteiro da obra em todos os momentos careciam de comprovação, razão pela qual, em visita efetuada pelo engenheiro responsável pela obra, solicitamos provas de tal afirmativa. Prontamente foi providenciado a documentação solicitada consistente em diversas fotografias das obras em andamento com a presença do mencionado topógrafo (fls. 1152/1155). Destarte, este item também ficou devidamente esclarecido, visto que ficou comprovada a necessidade e a presença do profissional na obra em todos os momentos, além do que o custo com o topógrafo faz parte da 'Repactuação de 1997', que se deu por meio do 16º Termo Aditivo. O que eqüivale a dizer que a utilização ou não do mencionado profissional durante o transcorrer da obra não oneraria a contratante, uma vez que o valor 'Despesas de Administração' foi fixado na repactuação de 1997. Aceitas, pois, as alegações do responsável.

**6.3.22. Ocorrência**: 'composição dos custos do subitem 'Medicina e Segurança do Trabalho' (item 'Despesas de Produção') que considerou os custos relativos aos cargos de Engenheiro de Segurança e Médico do Trabalho quando na realidade esses custos já estão previstos nos custos de Administração Central, e um quantitativo superdimensionado de técnicos de segurança.'

**6.3.23. Razões de Justificativa**: 'o responsável informa que segundo a NR4, o empreendimento tem grau de risco 4 e, considerando a quantidade de funcionários, 101 a 250, a obra deve ter um Engenheiro de Segurança e um Médico do Trabalho com pelo menos 3 horas de expediente, e dois Técnicos de Segurança. (...) foi dimensionado um engenheiro com horário integral, um médico com meio período e dois técnicos nos custos relativos ao item 'Medicina e Segurança do Trabalho'.'

**6.3.24. Análise:** 'Relativamente a esse aspecto foi demonstrado mais uma vez que a contratante (SSP/DF) não tem a faculdade de intervir nos custos que a empresa irá arcar, uma vez que tais custos são fixos para a contratante, são custos que foram estipulados por ocasião da Repactuação de 1997. Além do mais, a norma preceitua que empreendimentos com grau de risco 4 devem ter no canteiro de obras um Engenheiro de Segurança e Médico do Trabalho (fls. 1101/1102). Razões acatadas'.

**6.3.25. Ocorrência**: 'aceitação de diferentes percentuais de BDI para os diversos empreendimentos que compõem o Contrato n. 29/1991 e, ainda, quanto à utilização de denominações diversas quanto ao que, supostamente, deveria ser o BDI fixado em contrato, considerando que essa inconstância na forma de fixação do BDI acabou por prejudicar o controle e a transparência do referido contrato, pois nem sempre resta claro como esse tipo de despesa está sendo paga e nem se o percentual cobrado corresponde ao que foi ajustado de modo formal.'

**6.3.26. Razões de justificativa**: 'é informado que a Taxa de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI sempre foi única, no valor de 35%, conforme contrato, e consta demonstração espelhada nas folhas 1462 e 1463 do processo 01.718/91. Ademais, é salientado que houve uma interpretação equivocada com relação ao item 'Produção + Lucro', espelhada no final das planilhas orçamentárias analisadas, levando-se a acreditar que o referido item era o BDI. Ocorre que, quando da celebração

do 19º Termo Aditivo, um dos objetivos da Secretaria de Segurança era a redução do valor da ‘Administração da Obra’. Sendo assim, do valor da parcela mensal referente a ‘Administração da Obra’, foi abatida a cota relativa ao lucro da referida parcela mensal. E esta cota, relativa aos 24 meses previstos na repactuação de outubro de 1997, foi distribuída proporcionalmente, do mesmo modo que o item ‘Despesas de Produção’, pelos Orçamentos 002 ao 0029, o que foi denominado ‘Produção + Lucro’ e passou a ser parte integrante dos referidos orçamentos.’

**6.3.27. Análise:** ‘Com efeito, procede o que foi manifestado pelo responsável, visto que os documentos acostados às folhas 945/947 comprovam que o item ‘Produção + Lucro’ não consiste no BDI. A taxa de BDI para o Grupo C, Despesas de Administração, diminuiu de 35% para 17,05%, em virtude de dedução do lucro de 12% (0,12P) da fórmula de cálculo do BDI da obra (fl. 931), e a taxa de BDI para o restante é equivalente a 35% conforme contrato. Alegações aceitas.’

**6.3.28. Ocorrência**: ‘duplicidade de pagamento de despesas, com a existência de situações como a verificada na planilha referente ao Bloco A (recepção e revista) da Penitenciária III, na qual o BDI já está incluso no preço unitário e, ao final, o valor da obra é acrescido do valor de ‘Produção + Lucro’, verifica-se que o item ‘lucro’, cobrado juntamente com o item ‘Produção’, está sendo cobrado em duplicidade, uma vez que o item ‘lucro’ faz parte da composição do BDI.’

**6.3.29. Razões de justificativa**: ‘o responsável pondera que o lucro descrito junto com a ‘Produção + Lucro’ nas planilhas orçamentárias é a parcela do lucro referente ao item ‘Administração da Obra’, que foi retirada para ser paga somente quando houvesse obra em andamento, a exemplo das ‘Despesas de Produção’, conforme consta da fl. 945 e do próprio 19º Termo Aditivo.’

**6.3.30. Análise:** ‘De fato, ao analisarmos minuciosamente os documentos ‘Cálculo da distribuição dos custos de produção e do lucro da administração’ e ‘Cálculo da distribuição dos custos de Produção + Lucro da administração’ (fls. 945/947), bem assim o 19º Termo Aditivo (fls. 360/362), verificamos que o ‘Grupo C’, ‘Despesas de Administração’ (fl. 915) sofreu uma redução no percentual de 12% referente a lucro da ‘Administração da Obra’, o qual redundou em índice de BDI de 17,05% em vez de 35% para este grupo (fl. 945). O lucro componente do item ‘Produção + Lucro’, refere-se a lucro da administração e ficou vinculado a efetiva realização das obras, no total de R$ 486.187,07, que foram distribuídos proporcionalmente aos custos dos serviços constantes do título superestrutura (fl. 947). Dessa forma, o lucro que compõe o item ‘Produção + Lucro’ se refere somente ao lucro incidente sobre o item ‘Despesas de Administração’, não acarretando duplicidade de pagamento do item lucro. Aceitas, as alegações apresentadas.’

7.Em conclusão, o analista propõe ao Tribunal que (fls. 1166 e 1667, v. 5):

7.1 ? com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 194, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determine ao Departamento Penitenciário Nacional – Depen/MJ, a adoção das seguintes medidas:

7.1.1 ? proceda à aceitação de obras somente quando efetivamente concluídas, evitando, assim, a aprovação de prestação de contas de convênios nos quais foram efetuados pagamentos pelo convenente à empresa contratada antes que o objeto estivesse totalmente finalizado, devendo o setor responsável do Depen/MJ, portanto, verificar, ao final do empreendimento, se o que foi pago corresponde ao que foi realmente executado;

7.1.2 ? somente efetive novos repasses de recursos para obras do Complexo Penitenciário da Papuda, que se encontrem no escopo do Contrato n. 29/1991, firmado com a Construtora OAS Ltda., para os empreendimentos indispensáveis à finalização da Penitenciária III do Setor “C”, especificamente quanto à urbanização, pavimentação, iluminação e outros porventura necessários e que se encontrem somente em áreas ao redor dessa Penitenciária;

7.2 ? recomende à Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF que, em obras que haja aporte de recursos federais cuja execução esteja sob sua responsabilidade, adote medidas de modo a permitir que os orçamentos e planilhas de preços das obras a seu cargo proporcionem imediata identificação de todos os itens relativos a cada unidade construtiva, evitando a junção de valores referente a um determinado item de despesa na planilha de um único empreendimento, que deveria estar presente, também, na planilha/orçamento de outro empreendimento, a exemplo do que ocorreu com o item “Administração da Obra”, envolvendo os

Blocos Administrativo e de Recepção e Revista da Penitenciária III do Setor “C” do Complexo Penitenciário da Papuda/DF;

7.3 ? determine à Secretaria Federal de Controle Interno que faça o acompanhamento das determinações ora propostas ao Depen/MJ, informando ao Tribunal as providências adotadas;

7.4 ? remeta cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como Relatório e Voto que a fundamentarem, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, deixando assente que as falhas/impropriedades detectadas no presente feito não impedem a continuidade da execução das obras de complementação do Setor “C” do Sistema Penitenciário da Papuda – Penitenciária III.

8.O Diretor da unidade técnica concordou com a análise realizada pelo analista, acrescentando apenas as seguintes determinações ao Depen/MJ (fl. 1.172, v. 5):

8.1 ? verificar, relativamente à cobrança de valores a título de “Administração da Obra”, nas planilhas de preços e nas de medição dos empreendimentos custeados por meio de convênios, se esses valores encontram-se dentro de patamares razoáveis, considerando o total da obra;

8.2 ? atentar, com referência ao pagamento de despesas a título de “lucro” das empresas contratadas para a execução de obras a serem conveniadas, para que não haja duplicidade nesses pagamentos, em rubricas de denominações diversas, haja vista que o BDI – Bonificação e Despesas Indiretas da obra já engloba esse tipo de despesa.

9.O Secretário da 3ª Secex, por sua vez, manifestou sua anuência à proposta do analista, com os acréscimos feitos pelo Diretor, e destacou que as impropriedades remanescentes nos autos são falhas de natureza formal, que não impedem a continuidade das obras em foco, podendo ser corrigidas mediante a realização das determinações e recomendações sugeridas aos responsáveis (fl. 1173, v. 5).

10.Estando os autos em meu Gabinete, foi protocolado expediente da Construtora OAS Ltda., subscrito pelo Sr. Ricardo Schittini Duarte, por meio do qual questiona a proposta acerca da determinação de liberação de recursos somente para a finalização das obras relativas à Penitenciária III do Setor “C” do Complexo Penitenciário da Papuda/DF, haja vista que tais obras constituem apenas parte do objeto do Contrato n. 29/1991. Ademais, alega que as falhas constatadas são de natureza formal e não impedem a continuidade da execução do contrato (fls.1179/1180, v. 5).

É o relatório.

**VOTO**

Constituem objeto do Contrato n. 29/1991, firmado, em 24/10/1991, entre o Distrito Federal, por intermédio de sua Secretaria de Segurança Pública ? SSP/DF, e a empresa OAS Ltda., as obras de complementação do Setor “C” do Complexo Penitenciário da Papuda/DF, no valor de R$ 61.288.861,01, dos quais R$ 22.415.236,13 já foram gastos no empreendimento.

2.O Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça ? Depen/MJ, por meio de convênios, tem liberado recursos públicos federais para a execução das obras pactuadas mediante o aludido Contrato n. 29/1991 (fls. 169/173, v. p).

3.As falhas identificadas pela equipe de auditoria, após a análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, foram consideradas elididas pela 3ª Secex. Entretanto, considero importante tecer os comentários que se seguem.

4.Quanto aos indícios de superfaturamento nos preços do Bloco Administrativo e no de Recepção e Revista, é preciso esclarecer que os percentuais na ordem de 73% e 51% foram fixados tomando-se por base preços publicados na Revista Construção Mercado, edição de janeiro do corrente ano, na coluna Custos Unitários Pini, para obras residenciais com padrão de acabamento popular. Na verdade, o parâmetro de comparação adotado não se mostrou adequado ao presente caso, posto que não se pode balisar os preços das obras penitenciárias aos das residências populares, ante as especificidades peculiares a cada tipo de empreendimento.

5.De fato, os responsáveis, com base no estudo técnico de custos e preços de construção, elaborado pela ConsulTech Consultoria e Tecnologia SC Ltda., enumeraram mais de trinta itens que, presentes na obra ora fiscalizada, não compõem os custos relativos às casas populares. Portanto, não persistem os indícios de superfaturamento suscitados pela unidade técnica.

6.Para arrematar a questão do superfaturamento, lembro que por meio da Decisão n. 1003/2002 (TC n. 004.604/2002-7), este Plenário decidiu, na Sessão de 07/08/2002, determinar à Segecex a adoção das medidas apropriadas com vista a inclusão, no próximo Plano de Auditoria, de fiscalização no Depen/MJ, com a participação de analistas da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob, para verificar se o preço do metro quadrado de construção das penitenciárias erguidas nos Estados e DF, nos últimos dez anos, com recursos federais repassados pelo mencionado Departamento Penitenciário Nacional, está compatível com os valores de mercado.

7.Outra questão que reputo importante comentar refere-se à necessidade de que o Depen/MJ, juntamente com a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, estude a viabilidade da continuidade das obras do Setor "C" do Complexo Penitenciário da Papuda/DF, frente à nova política de construção de estabelecimentos prisionais, financiados pelo Fundo Penitenciário Nacional.

8.Vale registrar que, em decorrência da recomendação encaminhada à Secretaria de Segurança Pública/DF? SSP/DF, no sentido de promover estudos, juntamente com o Depen/MJ, para buscar solução mais eficaz para administração pública, em substituição ao Contrato n. 29/1991 (TC n. 004.072/2001-6), o Diretor desse Departamento Penitenciário, Sr. Ângelo Roncalli de Ramos Barros (fls. 41/43), ao dirigir-se à SSP/DF, lembrou que a construção de complexos penitenciários serviram ao propósito da política adotada na década de 1970, em que a população carcerária era relativamente pequena se comparada a atual, e não havia a organização dos criminosos tal como se vê nos dias de hoje. Todavia, obras dessa envergadura, de execução demorada, além de demandarem vultosas somas de recursos financeiros, não mais suprem a carência de vagas no sistema penitenciário nacional. Para reduzir o déficit de 100 mil vagas, é preciso rapidez na execução das obras.

9.Ressalta, ainda, o Diretor do Depen/MJ que esse modelo está ultrapassado, vez que, no tocante ao tratamento penal, as grandes unidades, ainda que divididas em blocos, demonstraram-se ineficientes na operacionalização quotidiana, trazendo, como resultado, reduzido número de presos participantes de programas de recuperação. Exemplo desse modelo é a Penitenciária do Carandiru, no Estado de São Paulo, com seus vários motins e rebeliões, tão bem divulgados à época pela imprensa nacional.

10. A nova política está voltada para a construção de unidades prisionais, com arquitetura funcional que possibilite dispensar tratamento ao preso, nos termos definidos na Lei de Execução Penal, e com capacidade para abrigar no máximo 500 presos. Importa consignar, ainda, que se concluídas todas as obras do Setor "C", ter-se-iam 5.104 vagas, que, somadas ao número da população atual dos presos do Complexo da Papuda, alcançaria o total de 7.990.

11.Nesse contexto, creio ser pertinente que o Tribunal, sem invadir os limites da discricionariedade que tem o administrador público, deva determinar ao Depen/MJ que promova estudos acerca da viabilidade de se prosseguir ou não na construção das demais obras do Setor "C" do Complexo Penitenciário da Papuda/DF, ante a nova política de construção de unidades prisionais de menor porte.

12.Enquanto não se concluírem tais estudos, considero acertada a proposta da unidade técnica no sentido de que seja determinado ao Depen/MJ que os repasses efetivados sejam direcionados à conclusão das obras da Penitenciária III, relativas à urbanização, pavimentação, iluminação e outros itens construtivos que se encontrem nas áreas ao redor dessa Penitenciária.

13.Cumpre esclarecer que, na eventualidade de se decidir pelo não prosseguimento das obras, nos termos já pactuados, pode a Administração, no interesse público, rever o contrato firmado com a Construtora OAS Ltda., consoante prerrogativa presente no art. 78, inciso XII, da Lei n. 8.666/1993.

14.Dessa forma, não obstante o fato de no Contrato n. 29/1991 estarem pactuadas, além das obras da Penitenciária III, outras relativas ao Setor "C" do Complexo Penitenciário da Papuda, a Administração, em qualquer fase da execução do objeto contratual e na prevalência do interesse público, pode rever a avença, inclusive direcionando os repasses de recursos públicos à finalização das obras da Penitenciária III, tal como propôs a unidade técnica. Assim, em atenção ao documento

acostado aos autos pela Construtora OAS Ltda., entendo deva ser-lhe encaminhada, para sua ciência, cópia da deliberação a ser proferida por este Colegiado.

15.Caso se decida por continuar a execução das demais obras do Setor "C" do Complexo Penitenciário, penso que o Depen/MJ, entidade concedente, deva orientar a Secretaria de Segurança Pública/DF, a fim de que seja realizado novo procedimento licitatório, adequando o objeto contratual às necessidades atuais do sistema penitenciário do Distrito Federal, haja vista que essas necessidades já se alteraram ao longo dos mais de dez anos de vigência do Contrato n. 29/1991.

16.Não obstante as ponderações anteriores, considero ainda que este Tribunal deva comunicar à Presidência do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que não foram encontradas irregularidades capazes de obstar a continuidade das obras sob exame.

Ante o exposto, acolho, com alguns ajustes, a proposta da unidade técnica e voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2003.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 95/2003 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC- 004.550/2002-4 (c/ 5 volumes). Apenso: TC n. 004.604/2002-7.

2. Grupo: II, Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria realizada nas obras de complementação do Setor “C” do Complexo Penitenciário da Papuda/DF.

3. Responsáveis: Ângelo Roncalli de Ramos Barros, CPF n. 185.218.601-10; Ricardo Schittini Duarte, CPF n. 497.990.887-04; Nathaniel Peregrino Bloomfield, CPF n. 513.457.067-15, e Pedro Henrique de Oliveira, CPF n. 599.334.291-91.

4. Órgão: Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça – Depen/MJ.

5. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa.
Revisor: Ministro Iram Saraiva.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 3ª Secex.

8. Advogado constituído nos autos: Luiz Custódio de Lima Barbosa, OAB/DF n. 791.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Levantamento da Auditoria, realizada pela 3ª Secex no Departamento Penitenciário Nacional – Depen/Ministério da Justiça, objetivando verificar a execução das obras relativas à construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais no Distrito Federal ? Setor “C” do Complexo Penitenciário da Papuda/DF.

ACORDAM, os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça – Depen/MJ, a adoção das seguintes medidas:

9.1.1. promova estudos acerca da viabilidade de se prosseguir ou não na construção das demais obras do Setor “C” do Complexo Penitenciário da Papuda/DF, ante a nova política orientada para a construção de unidades prisionais de menor porte;

9.1.2. direcione, enquanto não estiver concluído o estudo mencionado no subitem anterior, os novos repasses de recursos para as obras do Complexo Penitenciário da Papuda/DF, que se encontrem no escopo do Contrato n. 29/1991, firmado com a empresa Construtora OAS Ltda., para os empreendimentos indispensáveis à finalização da Penitenciária III do Setor “C”, especificamente quanto à urbanização, pavimentação, iluminação e outros itens construtivos porventura necessários e que se encontrem em áreas ao redor dessa Penitenciária;

9.1.3. proceda à aceitação de obras somente quando efetivamente concluídas, evitando, assim, a aprovação de prestação de contas de convênios nos quais tenham sido efetuados pagamentos pelo convenente à empresa contratada antes que o objeto estivesse totalmente finalizado, devendo o setor responsável do Depen/MJ, portanto, verificar, ao final do empreendimento, se o que foi pago corresponde ao que foi realmente executado;

9.1.4. observe, relativamente à cobrança de valores a título de "Administração da Obra", nas planilhas de preços e nas de medição dos empreendimentos custeados por meio de convênios, se esses valores encontram-se dentro de patamares razoáveis, considerando o total da obra contratada;

9.1.5. certifique-se, nos futuros contratos firmados para a execução de obras do Complexo Penitenciário do Distrito Federal, custeadas com recursos públicos federais, repassados por esse Departamento, de que não estão sendo realizados pagamentos em duplicidade de despesas a título de lucro das empresas contratadas, haja vista que o BDI – Bonificação e Despesas Indiretas da obra já engloba esse tipo de despesa;

9.2. recomendar ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça que, caso decida pelo prosseguimento das demais obras do Setor "C" do Complexo Penitenciário da Papuda/DF, oriente a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal a promover novo procedimento licitatório, de forma a adequar o objeto às necessidades atuais do sistema penitenciário do Distrito Federal, haja vista que essas necessidades já se alteraram ao longo dos mais de dez anos de vigência do Contrato n. 29/1991;

9.3. determinar à Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF que, em obras que haja aporte de recursos federais, cuja execução esteja sob sua responsabilidade, adote medidas de modo a permitir que os orçamentos e planilhas de preços das obras a seu cargo proporcionem imediata identificação de todos os itens relativos a cada unidade construtiva, evitando a junção de valores referentes a um determinado item de despesa na planilha de um único empreendimento, que deveria estar presente, também, na planilha/orçamento de outro empreendimento, a exemplo do que ocorreu com o item "Administração da Obra", envolvendo os Blocos Administrativo e de Recepção e Revista Penitenciária III do Setor "C" do Complexo Penitenciário da Papuda/DF;

9.4. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que faça o acompanhamento das medidas indicadas nos subitens 9.1 e 9.2 acima, consignando, nas contas do exercício de 2002 da referida unidade, as providências adotadas;

9.5. remeter cópia desta Deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam:

9.5.1. à Construtora OAS Ltda., para ciência;

9.5.2. à Presidência do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que não há óbices à liberação de recursos à continuidade da execução das obras de complementação do Setor "C" do Sistema Penitenciário da Papuda/DF;

9.6. determinar, desde já, o apensamento oportuno destes autos ao processo de contas do Depen/MJ, referente ao exercício de 2002.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

VALMIR CAMPELO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
**TC 010.947/1999-0**
Apensados: TCs 011.442/2000-0, 011.443/2000-8, 001.598/2000-8, 001.228/2000-7, 009.040/2000-7, 004.954/2000-9 e 005.943/2000-0
Natureza: Representação.
Entidade: Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel
Interessado: Dr. Frederico Leopoldo Pereira

**Sumário**: Representação encaminhada por Juiz do Trabalho da Junta de Conciliação e Julgamento de Itajubá/MG, com documentação relativa à Decisão proferida em processo de reclamação trabalhista, onde constam informações prestadas pela Imbel acerca de contratações de funcionários sem o competente concurso público. Atendimento pela Imbel às Determinações desta Corte. Solicitação de prorrogação do prazo para a realização de novo concurso para que se possa regularizar casos ainda pendentes. Concessão de novo e improrrogável prazo de 03 (três) meses para a realização do novo concurso.

RELATÓRIO

Adoto com o Relatório a bem lançada instrução de fls. 59/60 da lavra do ACE José Cláudio Santos Lira, da 2ª Divisão Técnica da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo, *in verbis*:

*"Trata-se de Representação enviada a esta Corte pelo Ex^mo Juiz da Justiça do Trabalho da 3ª Região, Dr. Frederico Leopoldo Pereira, referente à contratação irregular, pela Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel, de funcionário, sem o devido concurso público, conforme prescreve o inciso II, do art. 37, da Constituição Federal.*

*2.Face à existência de outros processos tratando de matéria idêntica no âmbito deste Tribunal, foram propostos os apensamentos daqueles TCs a este, com vistas à economia processual e a favorecer a uniformização das decisões que viessem a ser prolatadas. Dessa forma, por despachos do Ex^mo Sr. Ministro Relator, foram acolhidas as propostas de apensamento dos processos: TC 001.598/2000-8, TC 011.442/2000-0, TC 011.443/2000-8, TC 001.228/2000-7, TC 009.040/2000-7, TC 004.954/2000-9 e TC 005.943/2000-0.*

*3.O julgamento do mérito se deu na Sessão do Plenário deste TCU, de 26/09/2001, ocasião em que foi proferida a Decisão N° 786/2001 – TCU – Plenário, com o seguinte teor:*

'O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 com fulcro no art. 213 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da presente Representação, formulada pelos Sr^es Frederico Leopoldo Pereira, para, no mérito, considera-la procedente;

8.2. nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, fixar o prazo de 01 (um) ano para que a Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel adote as providências necessárias ao exato cumprimento do art. 37, inciso II, e §2º da Constituição Federal, com vistas a sanear a irregularidade havida na contratação de empregados sem o devido concurso público;

8.3 dar ciência desta Decisão, bem assim, do Relatório e Voto que a fundamentam, à Secretaria Federal de Controle Interno, e aos interessados, Dr. Frederico Leopoldo Pereira, Dr. Eduardo Aurélio Pereira Ferri, Dr. Fábio Eduardo Bonisson Paixão, Juízes do Trabalho da Junta de Conciliação e Julgamento de Itajubá/MG, Srª Alice Vital Costa e Silva, Diretora da Secretaria da 3ª Junta de Conciliação e Julgamento de Juiz de Fora/MG.'

4.*Emitidos os avisos de ciência determinados no item 8.3 (fls. 45/49) e a notificação da Determinação contida no item 8.2 (fls. 51) da Decisão acima, os processos foram considerados*

*encerrados (fls. 50), com posterior arquivamento nesta 2ª Diretoria Técnica, a qual ficou responsável pelo acompanhamento da implementação, pela Imbel, do contido no item 8.2.*

5.*Em 03/10/2002, conforme documento de fls. 56/58, a Imbel enviou requerimento assinado pelo Sr. Benedito Lajoia Garcia, Vice-Presidente da entidade, através do qual informou a esta Corte de Contas:*

*a)que a Imbel realizou concursos públicos para admissão de pessoal em todas as suas filiais e na sede da empresa;*

*b)que, ao realizar novo levantamento das condições dos contratos de trabalho, verificou que três empregados lotados na filial "Fábrica Presidente Vargas", localizada em Piquete/SP, ainda se encontravam em situação irregular;*

*c)que não seria oportuno o desligamento dos funcionários, em virtude do contido no inciso V, do art. 73, da Lei n° 9.504/97, que estabelece normas para as eleições.*

*6.Por fim, requer a esta Corte:* 'conceder dilatação de prazo para a realização de novo concurso público para o provimento dos cargos de Operador de Produção III, Garçon I e Auxiliar de Almoxarifado II e definitivamente solver as irregularidades objeto da Representação em epígrafe' (fls. 58).

*7.Conforme informou o Vice-Presidente da Imbel, a entidade teria regularizado a maior parte das contratações de funcionários que se encontravam em situação ilegal, e que foram objeto da determinação contida no item 8.2 da Decisão N° 786/2001 – TCU – Plenário.*

*8.O inciso V, do art. 73, da Lei n° 9.504/97, citado pelo responsável (item "5.c"), proíbe aos agentes públicos, dentre outras condutas:* 'nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito'.

*9.Inicialmente, deve-se ressaltar que a lei não impede a abertura ou a continuidade do concurso público, mas apenas a contratação ou demissão de servidores públicos. Por outro lado, o inciso acima transcrito não faz referência direta a empregados de empresas públicas ou sociedades de economia mista. É fato, no entanto, que a empresa ainda não conseguiu cumprir totalmente a determinação desta Corte, apesar de terem sido resolvidos mais de 98 % dos casos, segundo se depreende das informações repassadas pelo Sr Benedito Lajoia Garcia, Vice-Presidente da empresa.*

*10.Considerando o exaurimento do prazo de um ano concedido por este Tribunal para a conclusão do processo de regularização das contratações ilegais de funcionários, e em virtude do empenho demonstrado pela Imbel em atender à determinação contida no item 8.2 da Decisão n° 786/2001 – TCU – Plenário, somos de parecer que, excepcionalmente, deva ser concedida a dilação requerida.*

*11.Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo e sugerindo que seja prorrogado, por mais três meses, o prazo para regularização das contratações de funcionários sem concurso público na Imbel, para atendimento do contido no item 8.2 da Decisão N° 786/2001 – TCU – Plenário."*

É o Relatório.

**VOTO**

No presente processo de Representação deve-se destacar o empenho demonstrado pela Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel quanto ao atendimento às determinações contidas na Decisão nº 786/2001-TCU-Plenário, especialmente no que tange ao item 8.2 do *Decisum* que fixava prazo para a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento do art. 37, inciso II e § 2º da Constituição Federal.

Há informação da Unidade Técnica dando conta de que foram realizados concursos públicos pela Imbel em todas as suas filiais e na sua sede, restando, ainda, não obstante tais práticas, casos pontuais requerendo providências para o saneamento do tema..

Creio acertada a proposição da Secex/SP no sentido de se prorrogar por três meses, excepcionalmente, o prazo para regularização das contratações, tendo em vista a boa vontade e ações já praticadas pela Imbel.

Ante o exposto, Voto no sentido de que este Plenário adote o Acórdão que ora submeto à sua elevada apreciação.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2003.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 96/2003 – TCU – Plenário

1. Processo **TC 010.947/1999-0**
Apensados: TCs 011.442/2000-0, 011.443/2000-8, 001.598/2000-8, 001.228/2000-7, 009.040/2000-7, 004.954/2000-9 e 005.943/2000-0
2. Grupo I, Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Dr. Frederico Leopoldo Pereira
4. Entidade: Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel
5. Relator: **Ministro Adylson Motta**
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/SP
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Representação, formulada pelo Ex$^{mo}$ Sr. Juiz do Trabalho, Dr. Frederico Leopoldo Pereira, em virtude da contratação irregular de funcionários da Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel.

Considerando o teor da Decisão nº 786/2001 – TCU – Plenário, que determinou à Imbel a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento do art. 37, inciso II e § 2º da Constituição Federal;

Considerando o empenho demonstrado pela Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel em atender à determinação contida no item 8.2 da supramencionada Decisão;

Considerando a necessidade de regularização de casos ainda pendentes junto à Fábrica Presidente Vargas, localizada em Piquete/SP;

Considerando a proposição da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 prorrogar por mais 03 (três) meses o prazo para regularização das contratações de funcionários sem concurso público na Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel, para atendimento do contido no item 8.2 da Decisão nº 786/2001 – TCU – Plenário.

9.2 dar ciência dos termos deste Acórdão ao Interessado.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**
11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.
12. Especificação do **quorum**:
12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO
**TC 001.514/2001-6** (com 02 volumes)
Natureza: Representação
Órgão: Tribunal Regional do Trabalho – 1ª Região
Interessado: Senador Antônio Carlos Magalhães

**Sumário:** Representação formulada por ex-presidente do Senado Federal para apurar indícios de irregularidades no Tribunal Regional do Trabalho/1ª Região. Realização de diligências junto ao órgão. Ausência de infrações legais. Encaminhamento de informações a interessados. Determinação. Arquivamento.

**RELATÓRIO**

Trata-se de análise de elementos apresentados pelo Tribunal Regional do Trabalho – 1ª Região, em função de diligências promovidas para apurar definitivamente supostas irregularidades ocorridas no órgão e que deram origem a este processo de Representação, provocado pelo Senado Federal em função de indícios surgidos na CPI do Judiciário.

2.Os supostos atos inquinados foram práticas de nepotismo em cargos de livre nomeação; financiamento de festas por juízes classistas ou candidatos a ocuparem esses cargos; concurso suspeito; aluguel de salas, apesar de *"ter construído uma sede há 6 anos..."*; aluguel de imóvel *"...por um valor muito superior ao pedido pelo próprio proprietário do imóvel"*; suposto envolvimento de juízes em *"... escândalo cuja principal denúncia era de venda de votos nos processos trabalhistas"*, compra superfaturada de automóveis, pagamento seletivo de reajustes atrasados e outras irregularidades.

3.Da documentação encaminhada pelo TRT-1ª região em 2001, concluiu o Sr. Analista, com anuência do titular da Secex/RJ, que as nomeações de parentes de juízes para cargos em comissão não se situaram ao alcance da vedação contida no art. 10 da Lei nº 9.421/96, bem como não se configuraram as irregularidades denunciadas no concurso público para Juiz Substituto em 1998 à luz da documentação analisada.

4.Os elementos constantes dos autos tampouco indicam a existência de atos maculados nas dimensões da legalidade, legitimidade e economicidade, no que se refere ao pagamento de reajustes atrasados de cargos DAS 5 e DAS 6.

5.Em relação, porém, à compra de automóveis por preço superior ao de mercado, verificou-se que, além do indício de utilização de modalidade errônea, houve recomendação da Comissão Permanente de Licitação (CPL) quanto à avaliação da variação de preços que seria aceitável pelo Tribunal. Apesar disto, o resultado da licitação foi homologado pelo ordenador de despesas, com base em parecer da Secretaria de Auditoria Interna do Órgão Judiciário.

6.Em vista disso, a unidade técnica promoveu nova diligência à entidade, solicitando cópia integral do processo referente à tomada de preços, incluindo a análise empreendida pela CPL em decorrência da constatação de que o preço ofertado foi superior ao estimado, bem como as notas fiscais relativas aos 16 veículos adquiridos no certame.

7.A Secex/RJ, após análise minuciosa da documentação encaminhada pelo TRT-1ª região em atendimento à diligência desta corte, ressaltou que:

*"A aquisição de veículos foi decorrente da criação, mediante Lei nº 8531/1992, de 17 cargos de juízes togados vitalícios e de 8 funções de juízes classistas temporários.*

*Com guarida no inciso I, art. 15 da Lei nº 8666/93, que prescreve acerca do princípio da padronização, foi formalizada a tomada de preços nº 020/95, tipo menor preço, para a aquisição de 16 modelo veículos modelo Santana/VW.*

*Dos 5 licitantes interessados, apenas a empresa Autolatina Brasil apresentou cotação. O montante estimado era de R$ 400 mil; contudo, o preço total cotado pela Autolatina era de R$ 431.700,00 (15 x 26.550 + 33.450), ou seja, 7,93% acima do previsto.*

*Essa diferença, de acordo com a Unidade, decorreu do reajuste de preço promovida pela Autolatina, entre a data de levantamento de preço – 11.04.1995 – e a data de apresentação da proposta – 12.06.1995.*

*Às fls. 416/31, estão aduzidas cópias das notas fiscais de venda dos veículos em comento. Observa-se que os preços efetivamente faturados foram inferiores àqueles inicialmente cotados, quais sejam, R$ 31.255,47 – Santana GLS – e R$ 26.549,87 – Santana CL."*

Diante disso, o diretor da 2ª Divisão Técnica daquela secretaria, apresentou a seguinte proposta de encaminhamento, que contou com a aprovação do secretário de Controle Externo:

*"1 . informar ao interessado que:*

*1.1. o presente processo foi constituído com o objetivo de examinar a prática de supostos atos irregulares, apontados no Tribunal Regional do Trabalho no estado do Rio de Janeiro, referentes a nepotismo em cargos de livre nomeação, financiamento de festas por juízes classistas, concurso suspeito para juiz de trabalho substituto, compra superfaturada de automóveis, e pagamento de reajustas atrasados a um grupo seleto de servidores ocupantes de cargo de função comissionada;*

*1.2. não foram evidenciadas infrações legais referentes a esses atos;*

*2. encaminhar ao interessado as informações constantes das Decisões prolatadas em processos já constituídos neste Tribunal atinentes a impropriedades observadas nas gestões dos juízes Alédio Vieira Braga, Luiz Carlos de Brito, Iralton Benigno Cavalcanti, e José Maria de Mello Porto, conforme acostado às fls. 35/42 destes autos (reproduzidos no disquete anexo);*

*3. determinar à unidade que, ao efetuar nomeações e designações para o exercício de cargos em comissão e funções comissionadas prescritas no art. 9º, da Lei nº 9.421/1996, observe estritamente o disposto no art. 10º desse normativo legal, em conjunto com os arts. 1591* usque *1.593, assim como o* caput ***e*** *o § 1º, do art. 1.595, da Lei nº 10.406/2002;*

*4. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, como também do Relatório e Voto que a consubstanciaram ao interessado e ao Sr. Presidente do Senado Federal;*

*5. arquivar os presentes autos."*

O douto Ministério Público, na pessoa da senhora Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se de acordo com a proposta acima (fl. 120).

É o Relatório.

V O T O

Trago à apreciação dos nobres pares processo de Representação, provocado pelo Senado Federal para apuração de supostas irregularidades ocorridas no Tribunal Regional do Trabalho/1ª Região, cujos indícios emergiram na CPI do Judiciário.

2.Partindo do exame dos esclarecimentos prestados e da documentação encaminhada, a unidade técnica propõe o arquivamento dos autos, o encaminhamento de informações ao interessado e ao Senado Federal e a **expedição** de determinação ao TRT/1ª região.

3.O Ministério Público manifesta-se em consonância com a proposta.

4.Assim, acompanho a proposta exarada pela Unidade Técnica e pelo Procurador-Geral do Ministério Público/TCU e VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2003.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 97/2003 – TCU – Plenário

1. Processo **TC 001.514/2001-6** (com 02 volumes)
2. Grupo I, Classe de Assunto VII – Representação
3. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho – 1ª Região
4. Interessado: Senador Antônio Carlos Magalhães
5. Relator: **Ministro Adylson Motta**
6. Representante do Ministério Público: Drª Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: Secex/RJ
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar ao interessado que:

9.1.1. o presente processo foi constituído com o objetivo de examinar a prática de supostos atos irregulares apontados no Tribunal Regional do Trabalho no estado do Rio de Janeiro, referentes a nepotismo em cargos de livre nomeação, financiamento de festas por juízes classistas, concurso suspeito para juiz de trabalho substituto, compra superfaturada de automóveis e pagamento de reajustas atrasados a um grupo seleto de servidores ocupantes de cargos em comissão e funções comissionadas;

9.1.2. não foram evidenciadas infrações legais referentes a esses atos;

9.2. encaminhar ao interessado as informações constantes das Decisões prolatadas em processos já constituídos neste Tribunal atinentes a impropriedades observadas nas gestões dos juízes Alédio Vieira Braga, Luiz Carlos de Brito, Iralton Benigno Cavalcanti, e José Maria de Mello Porto, conforme acostado às fls. 35/42 destes autos (reproduzidos no disquete anexo);

9.3. determinar à unidade que, ao efetuar nomeações e designações para o exercício de cargos em comissão e funções comissionadas prescritas no art. 9º da Lei nº 9.421/1996, observe estritamente o disposto no art. 10º desse normativo legal, em conjunto com os arts. 1591 *usque* 1.593, assim como o *caput* e o § 1º do art. 1.595 da Lei nº 10.406/2002;

9.4. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, como também do Relatório e Voto que a consubstanciaram ao interessado e ao Sr. Presidente do Senado Federal;

9.5. arquivar os presentes autos.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
**TC 017.396/2002-2**
Natureza: Representação
Órgão: Ministério das Relações Exteriores
Interessada: Millennium Construções e Serviços Ltda

**Ementa:** Representação formulada pela empresa Millennium Construções e Serviços Ltda tendo em vista a prática de possíveis irregularidades pelo Ministério das Relações Exteriores quando da realização da Tomada de Preços nº 005/2002. Conhecimento, por preencher os requisitos de admissibilidade. Procedimento. Realização de audiência do Presidente da CPL do Ministério das Relações Exteriores. Realização de diligência.

RELATÓRIO

Trata o presente processo de Representação formulada pela empresa MILLENNIUM Construções e Serviços Ltda., com fulcro no §1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93, em função da possível prática de irregularidades que teriam sido cometidas pelo Ministério das Relações Exteriores na condução da Tomada de Preços nº 05/2002, cuja vencedora foi a empresa Habra Engenharia Indústria e Comércio Ltda.

Segundo informa a Unidade Técnica a licitação ora questionada tinha por objeto a contratação de empresa especializada para a execução de obras de recuperação estrutural dos pilares de sustentação da passarela que liga os edifícios Anexo I e Anexo II do Ministério das Relações Exteriores e de outros serviços complementares de engenharia.

Segundo alegações da empresa Representante, teriam sido cometidas as seguintes irregularidades:

a) o objeto licitado foi maquiado;

b) os atestados de capacidade técnica operacional não estariam condizentes com o objeto licitado, de forma que a maioria das empresas foram inabilitadas. Das onze participantes somente uma foi habilitada;

c) edital direcionado à empresa Habra Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., mediante a exigência de atestados específicos, constando materiais e equipamentos que seriam atendidos somente pela aludida empresa;

d) parte da obra teria sido parcelada, pois pelo Edital de Concorrência nº 006/2001, o Ministério das Relações Exteriores contratou serviços de *"execução de obras de impermeabilização dos jardins do anexo II, parte do estacionamento do Anexo I, cobertura do 9º pavimento do Anexo I e parte da cobertura do Palácio"*, mas para justificar a contratação atual foi discriminado no objeto a contratação de *"reforma do piso do estacionamento norte do Anexo I, que na verdade nada mais é do que a contratação de serviços de impermeabilização em área contínua ao objeto da mencionada concorrência"*;

e) o preço orçado no edital apresenta-se superior aos praticados no mercado e o ofertado pela vencedora estaria ainda, aproximadamente, 30% acima daquele previsto pela Administração.

A 3ª Secex, responsável pela instrução de fls. 208/210, informa que os seguintes documentos acompanham a peça inicial desta Representação: edital de Tomada de Preços; impugnação da Representante ao edital e resposta do MRE; atas de abertura, habilitação e julgamento; documentação de habilitação das empresas Habra Engenharia Indústria e Comércio Ltda e Concrejato Serviços Técnicos de Engenharia S/A e resposta do MRE ao recurso administrativo da Civil Engenharia Ltda.

A Unidade Técnica discorda da alegação de maquiagem do objeto licitado, feita pela Representante, conforme descrito na alínea "d" supra, uma vez que na especificação da reforma do piso do estacionamento norte do Anexo I constam outros serviços, como: remoção da pavimentação existente; execução de 67 caixas de areia para coleta de dreno de ar condicionado; remoção da proteção mecânica e impermeabilização existente; correção da camada de regularização e preparo de cantos e arestas; execução de pavimentação em concreto e pintura demarcatória de vagas.

No que tange à reclamação de parcelamento de parte dos serviços de impermeabilização do estacionamento do Anexo I do MRE, que teriam sido contratados por meio da Concorrência nº 06/2001, em área contígua à da Tomada de Preços nº 05/2002, segundo a Unidade Técnica, restou demonstrado, como já descrito no item 5.1 da instrução de fls. 208/210, e conforme mencionado no parágrafo anterior deste Relatório, que os serviços a serem executados no mencionado estacionamento, referiam-se não somente a impermeabilização, mas também a outros itens, como descrito no parágrafo anterior, o que derruba a tese de existência de parcelamento de parte da obra.

Relativamente às exigências de capacitação técnico-operacional, o Edital da Tomada de Preços nº 05/2002, previa:

*"3.1.5 atestados de capacidade técnico-operacional, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados no CREA, que comprovem que a licitante tenha prestado, em edificações de grande porte, serviços de natureza e vulto compatíveis com o objeto licitado, de valor significativo, que permitam estabelecer, por comparação, proximidades de características funcionais e técnicas, dimensionais e qualitativas, com os serviços que compõem esta licitação e que façam referência explícita às parcelas de maior relevância técnica abaixo relacionadas:*

*I – execução de reforço/recuperação de concreto estrutural, com utilização de epoxy, incluindo injeção de resina em fissuras, com posterior tratamento estético do concreto aparente, com área de 340,00 m²;*

*II – execução de pavimentação em concreto, composto com fibra de nylon, com utilização de nível a laser, vibrado com régua vibratória e desempenado com acabadoras de superfície, com área de 1.500 m²;*

*III – impermeabilização de lajes utilizando-se manta asfáltica de 4mm de espessura de 700 m²."*

A Unidade Técnica informa que das onze licitantes participantes do certame somente a vencedora foi habilitada. Das empresas inabilitadas, nove o foram por descumprimento das condições editalícias de capacitação técnico-operacional, conforme pareceres às fls. 60/62 e 200/202. Desse modo, a 3ª Secex entende que os parâmetros de capacitação técnico-operacional fixados na Tomada de Preços nº 05/2002 frustraram sobremaneira o caráter competitivo da licitação, configurando violação ao art. 37, XXI da Constituição Federal e ao art. 3º, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93, o que ensejaria a realização de audiência do Presidente da Comissão Permanente de Licitação.

No que concerne à alegação de direcionamento da licitação à empresa vencedora, segundo a Unidade Técnica, não há elementos que possam comprovar tal alegação. Ao examinar a documentação acostada aos autos pela interessada, a Unidade Técnica constatou que inicialmente foram habilitadas três empresas para a licitação questionada, tendo sido, posteriormente, excluídas duas delas em razão de recurso interposto por outra interessada no pleito.

Finalmente, no que toca à questão da possível prática de sobrepreço, não há nos autos dados concretos que possam sustentar a afirmação feita pela Representante, conforme apurado pela 3ª Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas. No entanto, verificou-se que na ata de abertura das propostas financeiras não há referência expressa à compatibilidade dos preços da proposta vencedora com os preços correntes de mercado, conforme disposto no art. 43 da Lei de Licitações. Dessa forma, a Unidade Técnica entende pertinente a realização de diligência junto à CPL para que se justifique a procedência dos valores orçados e apresente a pesquisa de preços utilizada para dar cumprimento ao mencionado dispositivo legal.

Diante do exposto, são apresentadas as seguintes proposições de encaminhamento dos presentes autos:

I – conhecer da presente Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no então art. 213 do Regimento Interno do TCU à época da autuação destes processo, atualmente art. 235 do mesmo Regimento;

II – com fulcro no art. 43, inciso II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, realizar a audiência do Presidente da Comissão Permanente de Licitação do MRE, Sr. Lineu Pupo de Paula e da Chefe de Divisão de Serviços Gerais/DSG/MRE, Srª Andréia Cristina Rigueira David, para que

apresentem razões de justificativas acerca da inclusão no Edital de Tomada de Preços nº 05/2002 de condição restritiva à participação de empresas interessadas, item nº 3.1.5 do referido edital, que resultou na habilitação apenas da empresa vencedora do certame em questão, contrariando disposições do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e dos arts. 3º, § 1º, inciso I e 30, § 5º da Lei nº 8.666/1393;

III – com fulcro no art. 11 da Lei nº 8.443/92, encaminhar diligência ao Presidente da Comissão Permanente de Licitação do MRE, para que encaminhe ao Tribunal de Contas da União justificativas quanto à regularidade dos preços dos serviços de engenharia consignados no orçamento das obras da Tomada de Preços nº 05/2002, bem como apresente a pesquisa de preços utilizada na verificação dos preços da proposta vencedora com os preços correntes de mercado, conforme disposto no art. 43, inciso IV da Lei nº 8.666/1993.

É o Relatório.

**VOTO**

Inicialmente, cabe ressaltar que a presente Representação deve ser conhecida, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade consoante disposto § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 235 do Regimento Interno desta Corte de Contas

No mérito, ao concordar com o posicionamento da Unidade Técnica responsável pela análise dos autos, cabe destacar, por oportuno, o que dispõe o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, *in verbis*:

*" XXI – ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."*

Assim, parece-me adequado ouvir em audiência os responsáveis pela condução do certame licitatório.

Tendo em vista, também, o MS 23.550 do Supremo Tribunal Federal que orienta acerca da necessidade de se ouvir a parte que poderá ter prejudicados interesses subjetivos próprios, entendo oportuno a imediata realização de audiência com o Responsável legal pela empresa Habra Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. para que apresente suas razões de justificativa acerca dos fatos relatados nestes autos que indicam para a possibilidade de frustração do caráter competitivo do certame licitatório do qual se sagrou vencedora.

No que tange à inexistência de referência expressa à compatibilidade dos preços da proposta vencedora com os preços praticados no mercado, conforme disposto no art. 43, inciso IV da Lei nº 8.666/93, é cabível a realização de diligência, como sugerida na instrução da Unidade Técnica, para esclarecimento dos fatos.

Ante o exposto, Voto no sentido de que este Plenário adote o Acórdão que submeto à sua elevada apreciação.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2003.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 98/2003 – TCU – Plenário

1. Processo **TC 017.396/2002-2**
2. Grupo I, Classe de Assunto VII – Representação

3. Interessada: Millenium Construções e Serviços Ltda
4. Órgão: Ministério das Relações Exteriores – MRE
5. Relator: **Ministro Adylson Motta**
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 3ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Representação, formulada pela empresa Millenium Construções e Serviços Ltda tendo em vista a possível prática de irregularidades na condução da Tomada de Preços nº 05/2002.

Considerando o atendimento aos termos do § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93, bem assim ao art. 235 do Regimento Interno desta Corte;

Considerando a existência de indícios de frustração ao caráter competitivo da licitação, tendo em vista exigências de capacitação técnico-operacional que configuram violação ao art. 37, XXI da Constituição Federal c/c os arts. 3º § 1º, inciso I, e 30 § 1º, inciso I, ambos da Lei nº 8.666/93;

Considerando não existir referência expressa à compatibilidade dos preços da proposta vencedora com os preços correntes de mercado, conforme dispõe o art. 43, inciso IV, da Lei de Licitações;

Considerando a proposição da 3ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer da presente Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 235 do Regimento Interno desta Corte;

9.2 realizar a audiência, com fulcro no art. 43, inciso II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, do Presidente da Comissão Permanente de Licitação do MRE, Sr. Lineu Pupo de Paula e da Chefe de Divisão de Serviços Gerais/DSG/MRE, Srª Andréia Cristina Rigueira David para que apresentem razões de justificativas acerca da inclusão no Edital de Tomada de Preços nº 05/2002 de condição restritiva à participação de empresas interessadas, item nº 3.1.5 do aludido edital, que resultou na habilitação apenas da empresa vencedora do certame em questão, contrariando disposições do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e dos arts. 3º, § 1º, inciso I e 30, § 5º da Lei nº 8.666/93;

9.3 ouvir em audiência, com arrimo no MS 23.550 do Supremo Tribunal Federal, o Representante Legal da empresa Habra Engenharia, Indústria e Comércio Ltda, para que apresente razões de justificativa acerca dos fatos já descritos no item 9.2 supra;

9.4 encaminhar diligência, com fulcro no art. 11 da Lei nº 8.443/92, ao Presidente da Comissão Permanente de Licitação do MRE, para que encaminhe ao Tribunal de Contas da União justificativas quanto à regularidade dos preços dos serviços de engenharia consignados no orçamento das obras da Tomada de Preços nº 05/2002, bem como apresente a pesquisa de preços utilizada na verificação dos preços da proposta vencedora com os preços correntes de mercado, conforme disposto no art. 43, inciso IV da Lei nº 8.666/93;

9.5 dar ciência dos termos deste Acórdão ao interessado.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

**GRUPO I - CLASSE VII - Plenário**
TC 001.945/2001-4 (c/120 volumes)
Natureza: Acompanhamento do processo de privatização do Banco do Estado de Santa Catarina S. A. - BESC
Interessados: Conselho Nacional de Desestatização – CND, Conselho Monetário Nacional – CMN e Banco Central do Brasil - Bacen

**Sumário:** Acompanhamento do processo de privatização do Banco do Estado de Santa Catarina S. A. - BESC. Exame dos relatórios de avaliação econômica encaminhados pelo Bacen. Recebimento pelo Bacen e encaminhamento ao TCU de relatórios elaborados pelo Serviço A que não incluíam todos os ajustes identificados pelo Serviço B. Expedição de correspondência pelo Bacen determinando a alteração de premissas de despesas de pessoal. Audiência dos responsáveis. Necessidade de nova avaliação em decorrência do lapso de tempo transcorrido entre a data-base da avaliação realizada e a data em que deverá ser realizado o leilão. Instauração de procedimento administrativo pelo Banco Central visando apurar possível descumprimento pelo Serviço B de disposição contratual. Determinações ao Bacen. Remessa de cópias da Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentaram, ao Ministro da Fazenda e aos Presidentes do Conselho Monetário Nacional, Conselho Nacional de Desestatização, Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Trata-se do acompanhamento do processo de privatização do Banco do Estado de Santa Catarina S.A. - BESC.

2.O primeiro estágio desse acompanhamento, de que trata o art. 2º da Instrução Normativa TCU nº 27/1998, foi aprovado pelo Plenário desta Corte no dia 12/12/2002 (Decisão nº 1.727/2002 – Ata nº 49/2002).

3.Naquela oportunidade, foi determinada a audiência prévia do Diretor do Banco Central da área de Liquidações e Desestatização (DILID), responsável pela homologação da licitação que teve por objeto a realização dos trabalhos relativos ao chamado Serviço "B" no processo de privatização de que ora se cuida, e dos componentes da Comissão Especial de Licitação encarregada de realizar esse mesmo certame licitatório.

4.Referidas audiências foram realizadas por intermédio dos ofícios Sefid 300/2002, 301/2002, 302/2002 e 303/2002, respectivamente (fls. 226 a 229). Esses documentos foram recebidos pelo Gabinete do Presidente do Banco Central em 08/01/2003 e chegaram às mãos dos respectivos destinatários em 27/01/2003. Ainda não foram encaminhadas as respostas a essas audiências, o que não configura falha ou irregularidade, tendo em vista que o prazo estabelecido para a apresentação das justificativas ainda não se esgotou.

5.Em 02/10/2002, por meio de comunicado relevante publicado na imprensa, o BESC comunicou aos seus acionistas e ao mercado em geral, nos termos do parágrafo 4º do artigo 157 da Lei nº 6.404/1976, bem como da Instrução CVM 358/2002 que:

a)o BESC, mediante "Termo de Adesão ao Sumário de Termos e Condições de Devolução de Valores Relativos à Dívida Mobiliária do Estado de Alagoas", assinado em 25/06/2002, aceitou proposta para quitação do montante relativo às LFTALs emitidas, em 06/10/1995, pelo Tesouro do Estado de Alagoas;

b)o montante creditado ao Banco, em 27/09/2002, foi de R$ 62.624.000,00 (sessenta e dois milhões e seiscentos e vinte e quatro mil reais), representado por 62.624 LFT-Bs, divididas em 96 (noventa e seis) lotes com vencimentos mensais;

c)o valor recuperado será contabilizado diretamente como resultado do exercício, uma vez que o BESC provisionou integralmente o valor dos títulos nos exercícios de 1997 e 1998.

6.Considerando que o valor econômico estimado para o banco é pouco superior a R$ 400 milhões, a Sefid entendeu necessário e oportuno indagar ao Bacen se o fluxo de caixa apresentado pelos consultores já contemplava esse acordo (fl. 135). Referida diligência foi realizada por meio do ofício Sefid nº 222/2002, de 02/10/2002, recebido no Banco Central em 07/10/2002 (fls. 139 e 140). Em 14/10/2002, por intermédio do ofício Gedes 2002/210, o Bacen encaminhou os esclarecimentos solicitados.

7.Em 11/10/2002, a equipe encarregada do acompanhamento dessa privatização sugeriu a realização de diligência ao Banco Central visando esclarecer dúvidas decorrentes da análise dos documentos encaminhados ao TCU (fls. 143 a 146). Essa diligência foi realizada no dia 14/10/2002, por intermédio do ofício Sefid 230/2002 (fl. 147). Em 30/10/2002, essa diligência foi reiterada (fl. 197).

8.A diligência acima citada foi atendida em 01/11/2002, por intermédio do ofício Gedes 2002/256 (fls. 201 do vol. principal e 176 a 191 do volume 120). Essa resposta foi complementada, em 04/12/2002, pelo ofício Gedes 2002/306 (fls. 202 do vol. principal, 214 a 233 do vol. 120 e volumes 105 a 111).

9.Em 07/11/2002, ocorreu uma reunião na sala de reuniões da Segecex que contou com a participação de servidores do Bacen, de consultores responsáveis pelo Serviço A e de analistas da Sefid. Nessa oportunidade, foi identificada uma divergência no montante de aproximadamente R$ 150 milhões entre os ajustes propostos pelo Serviço B e aqueles considerados pelo Serviço A. Diante disso, foi realizada diligência ao Banco Central, por intermédio do ofício Sefid 256/2002, de 13/11/2002, solicitando esclarecimentos sobre a matéria (fls. 203 a 205). Referida diligência foi respondida por meio do ofício Gedes 2002/284, de 20/11/2002 (fls. 206 a 208).

10.Em 11/12/2002, o Banco Central encaminhou ao TCU o Comunicado Relevante nº 01/2002, de 06/12/2002, por meio do qual o Bacen revogou o Edital PND nº 2002/003, de 30/10/2002, relativo à privatização do BESC (fls. 210 a 220). A decisão de revogar o edital se deveu à confirmação pelo Plenário do STF, por unanimidade, da liminar concedida pela eminente Ministra Ellen Gracie na Ação Cautelar nº 01, cujo requerente é o Estado de Santa Catarina. Referida liminar suspendeu o leilão do banco, tendo em vista divergências existentes entre o governo daquele Estado e o Bacen no que concerne ao preço mínimo fixado para o BESC.

11.Em 18/12/2002, foi realizada nova diligência visando esclarecer determinação efetuada pelo Bacen ao Consórcio responsável pelo Serviço A (ofício Sefid nº 295/2002 - fls. 187 a 189). A resposta do Banco Central foi encaminhada em 20/12/2002 (fls. 221 a 224).

12.De posse dos documentos encaminhados pelo Bacen, a Sefid optou por analisá-los, visando aferir a sua qualidade e verificar a existência de eventuais falhas, cuja repetição poderá ser evitada nas próximas avaliações. Dessa opção decorreu a instrução de fls. 232 a 260, a qual transcrevo a partir do seu segundo parágrafo:

*"2.Em março de 1998, o Estado de Santa Catarina aderiu ao Proes, visando ao saneamento do SFBESC – Sistema Financeiro Banco do Estado de Santa Catarina. O total envolvido era de R$ 218,6 milhões, destinados à capitalização do Sistema e à aquisição de créditos de Fundo de Compensação de Variação Salarial – FCVS da Bescri. Desse total, 50% foram financiados pelo Proes e o restante aportado pelos acionistas do BESC.*

*3.Em janeiro de 1999, o Banco Central iniciou uma inspeção global consolidada para verificar a situação econômico-financeira do sistema e comprovar se a capitalização acima referenciada havia sido suficiente. Com fulcro nesse trabalho, constatou-se ter ocorrido um comprometimento acentuado da situação econômica do SFBESC e não ter ocorrido essa capitalização. Diante disso, o Bacen determinou que fossem adotadas as seguintes medidas, sob pena de ser decretada a liquidação extrajudicial do banco: aporte imediato de recursos, em espécie, no valor necessário à recomposição patrimonial que era muito superior à estimativa anterior (R$ 299,5 milhões); apresentação de plano de saneamento e capitalização e realização de ajustes apontados pelo Banco Central.*

*4.Em junho de 1999, após apurar a efetiva situação financeira do SFBESC, verificou-se que a única alternativa à liquidação extrajudicial era a federalização para posterior privatização. Em*

*agosto desse mesmo ano, foi editada lei estadual autorizando a transferência do controle acionário do BESC e de suas controladas/coligadas. Dando seqüência a esse processo, o Bacen, o Governo Estadual e o BESC assinaram termo de compromisso de gestão fixando diretrizes para a administração do sistema após a federalização.*

*5.Em setembro de 1999, a União e o Estado, com interveniência do SFBESC, celebraram o contrato de abertura de crédito e de compra e venda de ações sob condição, o qual continha as condições do financiamento que foi concedido pela União para saneamento do sistema. Em dezembro de 1999, o Senado Federal autorizou a contratação dessa operação de crédito.*

*6.Por meio desse contrato, foi aberto para o Estado de Santa Catarina, um crédito com limite máximo de R$ 2,13 bilhões para saneamento do SFBESC, com as seguintes destinações:*

*a) recomposição patrimonial: até R$ 620 milhões;*

*b) programa de demissão incentivada: até R$ 428 milhões;*

*d)cobertura do déficit técnico da Fusesc: até R$ 250 milhões;*

*e)investimentos em modernização tecnológica: até R$ 30 milhões;*

*f)aquisição de ativos do SFBESC pelo Estado: até R$ 702 milhões;*

*g)fundo para cobertura de contingências, basicamente de natureza tributária e trabalhista: até R$ 100 milhões.*

*7.Em agosto de 2000, foi assinado o primeiro termo aditivo ao contrato sob enfoque, o qual determinou que o BESC avaliará o passivo atuarial da Fusesc. Uma eventual diferença positiva entre o valor necessário à cobertura do déficit atuarial e o montante destinado a esse fim, expresso nesse contrato, é de responsabilidade do banco. Em abril de 2001, assinou-se o segundo termo aditivo, determinando que o preço intermediário das ações, que será adotado como preço mínimo de venda das ações no leilão de privatização do BESC, no âmbito do PND, será apurado por meio de duas avaliações a serem realizadas por empresas especializadas (serviços A e B), contratadas pelo Bacen. Garantiu-se ao Estado pleno acesso às informações resultantes do serviço A.*

*8.Em maio de 2002, por intermédio do Terceiro Termo Aditivo ao contrato sob enfoque, definiu-se que a Bescri terá seu controle acionário transferido para a União, para o fim de privatização, por meio de aumento de capital social no montante dos valores destinados ao saneamento financeiro da Bescri. Previu-se a emissão de ações que foram subscritas e integralizadas diretamente pela União.*

*9.Em junho de 2002, uma Assembléia Geral Extraordinária decidiu:*

*a) redirecionar os recursos destinados à capitalização da Bescri e aos investimentos em tecnologia, no montante de R$ 417.538.000,00 (quatrocentos e dezessete milhões e quinhentos e trinta e oito mil reais), devidamente atualizado até 11 de julho de 2002, para custear parcialmente os dispêndios com o PDI;*

*b) implementar o PDI na forma proposta pelo Conselho de Administração do BESC.*

*10.Em agosto de 2002, foi aprovada a proposta de aumentar o capital social do BESC, no montante de R$ 381.000 mil, destinados a cobertura da Fusesc.*

***1.2Dados gerais do sistema BESC***

*11.Seis empresas compõem atualmente o Sistema Financeiro BESC – SFBESC: Banco do Estado de Santa Catarina - BESC; Santa Catarina Seguros; BESC Financeira S/A – Crédito, Financiamento e Investimentos – Bescredi; BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A – Bescval; BESC S/A – Arrendamento Mercantil e BESC S/A – Crédito Imobiliário – Bescri. A seguir, serão analisados expostos os principais dados sobre o Banco e a Bescri. As demais empresas não serão objeto de análise detalhado em função do seu porte reduzido.*

***1.2.1Banco do Estado de Santa Catarina - BESC***

*12.A Lei Estadual nº 2.719, de 27/05/1961, criou o Banco do Estado de Santa Catarina S. A., sob a forma de uma sociedade de economia mista, com sede e foro na cidade de Florianópolis, com prazo indeterminado de operação. Em conformidade com o art. 4º de seu Estatuto Social, o objeto social do banco é a prática de operações ativas, passivas e acessórias inerentes às respectivas carteiras autorizadas.*

*13.Em 30/06/2002, o BESC contava com 256 agências, sendo 13 em Florianópolis e 5 em outros estados, e 261 postos de atendimento bancário. Em 29/08/2002, o capital social do BESC atingia R$ 1.319.051.179,00 (um bilhão, trezentos e dezenove milhões, cinqüenta e um mil e cento e*

*setenta e nove reais). Esse capital está dividido em 503.932.710.389 (quinhentos e três bilhões, novecentos e trinta e dois milhões, setecentos e dez mil e trezentos e oitenta e nove) ações, sendo 88.985.935.516 ON, 164.980.766.854 PN classe "A" e 249.966.008.019 PN classe "B". A União Federal detém 94,12 % das ações com direito a voto (ordinárias e preferenciais classe "A") e 93,71 % das que não possuem esse direito (preferenciais classe B), correspondendo a 93,92 % do total de ações.*

*14.Em julho de 2002, o banco contava com 474.654 contas correntes e 425.501 contas de poupança ativas. O foco de atuação do BESC é o atendimento ao funcionalismo público e aos governos federal, estadual e municipais, por intermédio da prestação de diversos tipos de serviços.*

*15.Em relação aos demais bancos, o BESC possui forte presença tanto na capital como no interior. Comprova-se esse fato quando se constata que o número de agências dos bancos privados em Santa Catarina é inferior ao quantitativo de agências do BESC. Essa significativa atuação no interior resulta da estratégia de capilarização do atendimento do banco e visa a atender principalmente às necessidades do governo estadual. Registre-se que todo o serviço de arrecadação de tributos estaduais está concentrado no BESC.*

*16.Por outro lado, a participação do BESC nas operações de crédito catarinenses e nos depósitos é muito inferior à participação do banco na quantidade de agências no estado. Isso se deve à significativa redução ocorrida em 1999 no volume dessas operações (53,4 %), que integrou o processo de saneamento da instituição. No âmbito desse processo, em 1999, houve uma redução de 74 % no volume de depósitos a prazo captados pelo BESC. Assim sendo, constata-se haver um espaço significativo para crescimento das operações do banco. Por outro lado, não deve ser desconsiderado o fato de que a captação de depósitos à vista resulta, substancialmente, dos clientes oriundos do funcionalismo público e da movimentação da conta única do governo estadual. Note-se que esses fluxos de recursos, por premissa dos consultores, deverão ser interrompidos após a privatização, com a perda da conta única e a retirada dos depósitos dos servidores estaduais. Logo, podem surgir contratempos no que concerne à captação dos recursos necessários à ampliação das operações de crédito.*

*17.Por determinação de sua diretoria, o BESC direciona as suas aplicações para o mercado de títulos e para os empréstimos consignados. Essa política é conservadora e visa a evitar a assunção dos maiores riscos que estão associados à concessão de um maior volume de empréstimos ao público em geral. Por outro lado, esse direcionamento diminui sensivelmente a rentabilidade do Banco, pois as demais linhas de empréstimos são mais lucrativas.*

*18.O BESC apresenta-se como uma instituição líquida. Em março de 2002, seu índice de capitalização, calculado em conformidade com o Acordo de Basiléia, era de 64,14 %, enquanto o valor mínimo exigido é de 11%. Esse índice é utilizado internacionalmente para se determinar a adequação do patrimônio líquido da instituição aos ativos ponderados por seus respectivos riscos.*

***1.2.2BESC Crédito Imobiliário - Bescri***

*19.Foi constituída, em 18/05/1979, como instituição oficial de crédito imobiliário, autorizada a captar utilizando a rede de agências do BESC, por intermédio de cadernetas de poupança e letras imobiliárias. Atualmente, é uma sociedade anônima de capital fechado, que tem por objetivo proporcionar amparo financeiro a operações imobiliárias relativas à incorporação, construção, venda ou aquisição de habitações, podendo captar recursos de terceiros para aplicação em suas atividades.*

*20.O capital social da Bescri é de R$ 367.380.347,04 (trezentos e sessenta e sete milhões, trezentos e oitenta mil, trezentos e quarenta e sete reais e quatro centavos), estando dividido em 14.696.132.808 (quatorze bilhões, seiscentos e noventa e seis milhões, cento e trinta e dois mil, oitocentos e oito) ações ordinárias nominativas sem valor nominal. Ressalte-se que esse quantitativo já incorpora os efeitos do aumento de capital de R$ 350 milhões (trezentos e cinqüenta milhões de reais), aprovado pelas Assembléias Gerais Extraordinárias realizadas em 03/09/2002 e 14/10/2002.*

*21.A Bescri utiliza a estrutura da rede de atendimento do BESC para realizar operações de empréstimo e financiamento imobiliário e é responsável pelas contas de poupança do sistema BESC. Suas atividades, no primeiro semestre de 2002, concentraram-se nas ações de habilitação e novação dos créditos junto ao FCVS.*

***2. Terceiro Estágio do Acompanhamento***

*22.Neste estágio, o escopo do trabalho é a análise dos relatórios de avaliação econômico-financeira e os demais relatórios que subsidiam essa avaliação, tal como determina o art. 2º, III, da Instrução Normativa TCU nº 27, de 1998. Serão examinadas as principais premissas, ajustes e contingências adotados pelos consultores para a estimativa do valor econômico do BESC e os fluxos de caixa projetados.*

*23.As avaliações econômico-financeiras encaminhadas ao TCU foram elaboradas por dois consórcios de consultores:*

*- Serviço A – consórcio formado por Rosenberg & Associados S/C Ltda e Máxima Consultoria e Finanças Corporativas (Vols. 118 e 119).*

*- Serviço B – consórcio formado por Deloitte Touche Tohmatsu, Trevisan Auditores, Souza Campos Advogados S/C e Zalcberg Advogados Associados. (Vols. 114 a 117)*

*24.Com vistas a subsidiar a análise dessas avaliações, foram realizadas as seguintes atividades:*

*a) reunião com representantes do Banco Central do Brasil e do consórcio responsável pelo Serviço A, além do Secretário da Sefid e de técnicos desta Secretaria, realizada em 08/11/2002;*

*b) encaminhamento de diligências (fls. 17, 31, 137, 139, 147 e 188, do vol. principal) ao Banco Central do Brasil, visando esclarecer dúvidas sobre o trabalho dos consultores.*

***2.1Método de Fixação do Preço Mínimo***

*25.Para estimar o valor econômico do BESC, nos termos do art. 30 do Decreto nº 2.594, de 15/05/1998, os serviços de consultoria utilizaram o Método do Fluxo de Caixa Descontado - DCF, além de outros métodos subsidiários para efeito de comparação (Múltiplos de Mercado e Transações Comparáveis). O DCF projeta as operações da empresa dentro de um horizonte determinado, calcula a geração de caixa e a traz a valor presente aplicando uma taxa de desconto apropriada. Cabe destacar que o Serviço A trabalhou com valores nominais e o Serviço B com valores constantes.*

*26.A taxa de desconto reflete, no caso de avaliação de bancos, apenas o custo do capital próprio do acionista. No caso sob enfoque, esse custo será avaliado por intermédio do método Capital Asset Pricing Model – CAPM, internacionalmente utilizado para esse tipo de avaliação.*

*2.1.1Método de Cálculo*

*2.1.1.1Serviço A*

*27. Os consultores responsáveis pelo Serviço A calcularam o valor presente do Sistema BESC, a partir da projeção do balanço consolidado, de acordo com a seguinte ordem:*

*a) computaram o excesso de patrimônio líquido, entendido como aquele que excede o montante necessário para a cobertura do maior valor entre os índices de capitalização e imobilização, que poderia ser distribuído ao acionista na data-base da avaliação;*

*b) projetaram as demonstrações financeiras em reais nominais para o período 2002 a 2012;*

*c) calcularam a taxa de desconto;*

*d) calcularam o valor presente do fluxo de excessos/deficiências de capital descontado à taxa obtida no item "b" acima, expresso em reais correntes, incluindo a perpetuidade a partir de 2013.*

*28.A avaliação pelo fluxo descontado de excessos/deficiências de capital tem por base o valor obtido a partir das operações do banco, incluindo qualquer necessidade de investimento para manutenção das taxas de crescimento projetadas e os índices mínimos de capitalização e imobilização no período avaliado. Logo, seus componentes-chave são:*

*a) evolução dos ativos e passivos operacionais projetados, que foram calculados a partir de modelos econômicos aplicáveis ao banco e ao sistema financeiro nacional e informações obtidas junto ao BESC;*

*b) taxa de desconto: o fluxo de caixa projetado foi descontado para a data base de avaliação, utilizando uma taxa de desconto representativa do custo do capital próprio;*

*c) cômputo dos índices de capitalização e imobilização, conforme as regras estipuladas pelo Banco Central do Brasil.*

*29.O fluxo de excesso/deficiência de patrimônio líquido projetado foi obtido por meio do cálculo dos valores passíveis de distribuição ao acionista sem prejuízo da continuidade das operações do BESC, com base nas premissas adotadas, para um período de 10 (dez) anos, que*

*termina em 2012. Findo esse período, calcula-se quanto será produzido pela continuidade das operações do Banco por um prazo indeterminado, gerando a parcela denominada "perpetuidade", que também será descontada pela mesma taxa utilizada no período projetivo. Registre-se que, para calcular essa última parcela, os consultores consideraram uma taxa de crescimento constante igual a 6%.*

*30.Nesse modelo, caso seja observada necessidade de recursos para atendimento dos índices de capitalização e imobilização ou, ao contrário, seja identificado excesso de patrimônio líquido sobre os referidos índices, será feita, automaticamente, uma captação ou aplicação desses recursos que afetarão o patrimônio líquido do banco.*

*31.Destaque-se que o Serviço A, em suas projeções, procede à distribuição ao acionista dos excessos de patrimônio líquido projetados em cada período. Da mesma forma, as necessidades de capital para cobertura de deficiências de patrimônio líquido são consideradas como aportes de recursos pelos acionistas ao longo das projeções.*

*32.Para a avaliação, foram estabelecidas as seguintes premissas e considerações:*

*a) valores projetados em moeda corrente – R$;*

*b) 31 de março de 2002 como data-base da avaliação;*

*c) as operações das controladas Bescredi, Bescval e Besc Leasing foram consolidadas às operações do Banco nas projeções, considerando-se as eliminações necessárias para fins de consolidação das referidas empresas, quando aplicável;*

*d) as projeções consideram os impactos do encerramento do contrato da conta única, celebrado entre o Estado de Santa Catarina e o BESC, com a conseqüente redução das operações de captação e de crédito;*

*e) redimensionamento do custo operacional devido à otimização dos processos operacionais e operações do banco sob o enfoque de uma instituição privada, tendo como principal impacto a diminuição de 40% das despesas com pessoal;*

*f) a rede de distribuição foi mantida inalterada por todo o período projetivo;*

*g) os créditos tributários consolidados, existentes em 31/03/2002, foram realizados no fluxo operacional ao longo do período projetivo e, ainda, considerados na perpetuidade com base na legislação vigente na data-base da avaliação;*

*h) ajustes decorrentes das auditorias especial, de recursos humanos, jurídica e de tecnologia da informação realizadas pelo Serviço B.*

33.Adicionalmente, o Serviço A adotou as seguintes premissas e parâmetros para a avaliação da BESCRI:

a) a capitalização da BESCRI ocorreria em outubro de 2002;

b) as dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS, junto às instituições financeiras, serão objeto de novação, sendo R$ 145 milhões até outubro de 2002, com deságio de R$ 10 milhões, e o remanescente, novado até junho de 2012, remunerado pela TR mais 4,5% ao ano;

c) as operações de crédito imobiliário foram projetadas com base na carência concedida pelo BACEN, com isenção total de aplicações em crédito imobiliário no primeiro ano, 90% no segundo, 75%, 55% e 30% nos demais, respectivamente. A partir do sexto ano, haverá o enquadramento total da empresa às regras de aplicação dos seus depósitos de poupança;

d) a projeção do provisionamento da carteira de créditos da BESCRI foi baseada no percentual médio de seu provisionamento dos últimos seis meses;

e) o crescimento dos depósitos de poupança acompanhou a taxa de crescimento estimada para os salários, de acordo com o cenário macroeconômico adotado;

f) os saldos de depósitos judiciais foram gradualmente resgatados em cinco anos;

g) as despesas de pessoal sofreram uma redução imediata de 50%; e

h) não foram estimados investimentos no imobilizado.

*2.1.1.2Serviço B*

*34.Consideraram-se no método de avaliação, entre outros, os seguintes elementos:*

*a) valor presente líquido do fluxo de caixa operacional livre para os acionistas, derivado das atividades operacionais para os próximos dez anos, apoiado por estudo da taxa de desconto*

*utilizada;*

*b) valor residual obtido pela hipótese de fluxo perpétuo, a partir do décimo ano;*

*c) valor líquido de realização dos ativos não operacionais do BESC;*

*d) ajustes decorrentes dos Relatórios de Auditoria Especial, Avaliação de Recursos Humanos, Avaliação Jurídica e Tecnologia de Informação;*

*e) recomendação do preço mínimo de venda com base nos valores obtidos na avaliação econômico-financeira e em outros fatores relevantes.*

*35.Para a avaliação, foram estabelecidas as seguintes premissas e considerações:*

*a) valores projetados em moeda constante – R$;*

*b) 31 de março de 2002 como data-base da avaliação;*

*c) horizonte projetivo de dez anos, calculando-se, ao fim do período, o valor da perpetuidade com base nos fluxos do último ano projetivo adicionado de 2,5% ao ano;*

*d) as taxas de juros utilizadas nas projeções encontram-se em base real;*

*e) as operações das controladas Bescredi, Bescval e Besc Leasing foram consolidadas às operações do Banco nas projeções, considerando-se as eliminações necessárias para fins de consolidação das referidas empresas, quando aplicável;*

*f) as projeções consideram os impactos do encerramento do contrato da conta única, celebrado entre o Estado de Santa Catarina e o BESC, com a conseqüente redução das operações de captação e de crédito;*

*g) assumiu-se a perda dos recursos do Tribunal de Justiça do Estado, atualmente aplicados em fundos de investimento exclusivo, por ocasião do final do contrato em agosto de 2004;*

*h) redimensionamento do custo operacional devido à otimização dos processos operacionais e operações do banco sob o enfoque de uma instituição privada, tendo como principal impacto as despesas com pessoal, de tecnologia de informação e administrativas em geral;*

*i) redução de 15 % das despesas administrativas, a partir de 2003, visando a adequação da estrutura à perda das operações ativas e passivas, com o Estado e funcionalismo público, em virtude do cenário projetivo adotado sem a manutenção do contrato da conta única;*

*j) fechamento dos PABs localizados nos órgãos públicos, por ocasião do encerramento do contrato de conta única. A rede de distribuição foi mantida inalterada por todo o período projetivo;*

*k) os créditos tributários consolidados, existentes em 31/03/2002, foram realizados no fluxo operacional ao longo do período projetivo com base na legislação vigente na data-base da avaliação;*

*l) foi considerada a necessidade de futuros aportes de capital para suportar o crescimento das operações projetadas, considerando-se o enquadramento do BESC nos limites do Acordo de Basiléia. Consideraram-se eventuais necessidades adicionais de capitalização, em caso de redução do patrimônio líquido noas anos do período projetivo que apresentaram prejuízo líquido;*

*m) assumiu-se a compensação das receitas decorrentes da aplicação dos recursos do capital excedente, até o pagamento da rescisão dos contratos dos funcionários que aderiram ao PDI, com as despesas de correção dos saldos do PDI, visto que o passivo referente ao PDI encontra-se indexado na mesma base que o ativo retromencionado.*

36.Além dos pontos acima enumerados, foram consideradas as seguintes questões específicas para a avaliação da BESCRI:

*a) a perda provável da carteira de crédito imobiliário considerada para fins de avaliação econômico-financeira foi estimada através da avaliação da respectiva carteira existente na data-base;*

*b) assumiu-se como premissa que, a partir de 2003, os recursos captados por depósitos de poupança serão obrigatoriamente aplicados em créditos imobiliários (50%) e letras hipotecárias (15%);*

*c) assumiu-se a extinção dos depósitos judiciais a partir de 2003 visto que, após a privatização do BESCRI, estes deverão ser efetuados em outras instituições financeiras públicas;*

*d) assumiu-se como premissa o repasse aos clientes dos custos adicionais decorrentes da implantação do novo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), mediante a cobrança de tarifas adicionais. Assim, não houve alterações no fluxo de caixa projetado.*

*2.1.2Cálculo da taxa de desconto*

*37.Os dois serviços partiram do modelo CAPM (Capital Asset Pricing Model) para a definição das respectivas taxas de desconto dos fluxos de caixa operacionais do BESC. O CAPM estima o custo do capital próprio, que, no caso dos bancos, é igual ao seu custo de capital operacional – equivalente ao WACC para o caso das empresas não financeiras. Note-se que o Serviço B trabalha com taxas de desconto reais já que seu fluxo é projetado em moeda constante, ao passo que o Serviço A trabalha com taxas nominais pois que seu fluxo é projetado em moeda corrente.*

*38.A seguir, é apresentada uma tabela comparativa das taxas de desconto estimadas pelos dois serviços:*

*Tabela 1 – Comparação entre as Taxas de Desconto dos Serviços A e B*

| ***Componentes da Taxa de Desconto*** | ***Serviço A*** | ***Serviço B*** |
|---|---|---|
| *Taxa Livre de Risco* | *5,8%* | *5,7%* |
| *Risco de Mercado* | *4,57%* | *7,8%* |
| *Beta* | *0,54* | *0,82* |
| *Risco País* | *7,41%* | *7,86* |
| *Risco Adicional por Porte da Empresa* | *-* | *1,1%* |
| *Inflação Americana* | *-* | *2,5%* |
| ***Taxa de Desconto Estimada*** | ***15,8%*** | ***18,14%*** |

*39.Os parâmetros utilizados pelos dois consórcios para definir a taxa de desconto do BESC são aceitáveis já que as estimativas da Taxa Livre de Risco, Risco de Mercado, Risco País e Adicional por Porte da Empresa estão de acordo com os dados divulgados pelos principais serviços financeiros internacionais como Standard and Poor's, Ibbotson e Barra. Entretanto, chama atenção o fato de o Serviço B ter computado o Beta de 0,82 por intermédio de uma regressão linear em que a variável dependente é composta pelos retornos de uma cesta de ações de bancos nacionais, negociados na bolsa de valores de São Paulo, e a variável independente pelos retornos da bolsa de Nova Iorque (SP500).*

*40.O Capital Asset Pricing Model – CAPM – é derivado da análise de carteiras que, por sua vez, assenta-se em dois conceitos-chaves, a saber: covariância e coeficiente de correlação. O primeiro é uma medida que combina a variância de certos eventos com a tendência de que esses eventos movam-se para cima ou para baixo no mesmo instante em que outros eventos determinados movem-se para cima ou para baixo. O segundo apenas padroniza a covariância e facilita sua compreensão ao colocá-la sob uma escala similar. A origem do CAPM, que pega emprestados elementos do trabalho de diversificação de carteiras apresentado por Harry Markowitz, em 1952, implica a assunção de uma série de premissas que foram impostas a fim de assegurar consistência ao modelo. A mais importante para a discussão que se pretende aqui é a de que todos os investidores fazem estimativas idênticas sobre os retornos esperados, variâncias e covariâncias entre todos os ativos; em outras palavras, os investidores têm expectativas homogêneas. (Brigham, E., Gapenski, L., 1997. FINANCIAL MANAGEMENT Theory and Practice. Dryden Press, Eighth Edition).*

*41.A premissa acima implica que os investidores estejam operando dentro de um mesmo mercado ou economia subjacente. Somente esta hipótese garantiria que os investidores tivessem expectativas homogêneas a respeito dos ativos passíveis de formar suas carteiras. Mesmo que essa premissa não fosse explicitada no modelo CAPM, a utilização do método estatístico de associação linear conhecido por covariância asseguraria, implicitamente, essa condição. Esta afirmação repousa no fato de que a utilização da covariância está condicionada a que as duas variáveis não sejam estatisticamente independentes, ou seja, as duas variáveis, necessariamente, devem estar relacionadas (Newbold, P., 1995. Statistics for Business and Economics. Prentice Hall, Fourth Edition).*

*42.Quando se estabelece um regressão linear em que as duas variáveis são os retornos médios do mercado de capitais norte-americano e os retornos médios de uma cesta de ações de bancos negociadas na bolsa de valores de São Paulo a fim de se estimar o Beta, fere-se a premissa de que as variáveis não sejam estatisticamente independentes. As expectativas de preços para as duas variáveis em apreço são formadas em mercados distintos, o que, de pronto, elimina a presunção de que os investidores tenham expectativas homogêneas. Mais claramente, as alterações nos preços das ações negociadas na bolsa de São Paulo não têm correlações suficientemente fortes com as alterações nos índice de mercado norte-americano para que se possa supor que não sejam independentes as duas variáveis.*

*43.O Beta calculado acima pelo Serviço B compara a covariância entre as referidas ações e o mercado norte-americano e a variância dos retornos do mercado norte-americano, conforme a demonstra a expressão abaixo:*

$$? \text{ Bancos negociados na BOVESPA } ? \frac{\text{Covariância entre Ações BOVESPA e Mercado Norte ? Americano}}{\text{Variância dos Retornos do Mercado Norte ? Americano}}$$

*44.Relaxada a premissa de dependência estatística entre as duas variáveis – retornos das ações negociadas na BOVESPA e retornos do mercado norte-americano – o cálculo acima torna-se espúrio e sem embasamento teórico, seja de ordem financeira ou estatística. Uma argumentação a favor do cálculo apresentado pelo Serviço B poderia basear-se na suposição de que, com o advento da globalização das últimas décadas, os mercados de capitais tornaram-se dependentes e passaram a movimentar-se em conjunto. Entretanto, esta suposição não é confirmada pelas pesquisas científicas sobre o tema. Algumas dessas pesquisas são apresentas no Anexo II a esta instrução.*

*45.Dessa forma, reputa-se inadequado o método de cálculo do Beta realizado pelo Serviço B, sendo que é justamente por conta dessa inadequação que a taxa de desconto utilizado pelo Serviço B, mesmo expurgada de efeitos inflacionários, é, contraditoriamente, superior àquela utilizada pelo Serviço A.*

46.Por fim, em relação às taxas de desconto utilizadas, é importante notar que o Serviço A utilizou a mesma taxa para descontar o fluxo da BESCRI, ou seja, 15,8%, enquanto que o Serviço B adotou um prêmio pelo pequeno porte da BESCRI de 2,6%, fazendo com que a taxa de desconto real subisse para 19,6%.

***2.2Cenário Macroeconômico***

*47.Com o intuito de verificar a consistência entre os cenários utilizados pelos consultores e pelo Governo Federal, foi solicitado pela Sefid, por meio do Ofício n? 140/2001, de 4 de setembro de 2001, o cenário macroeconômico utilizado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda – SPE/MF. O dados são apresentados no Anexo I a esta instrução.*

*48.O cenário macroeconômico projetado pelo Serviço A, para o período 2002 a 2012, utilizado para as avaliações de BESC e BESCRI, também apresentado no Anexo I, representa as condições nas quais esse consórcio estima que o Banco irá operar no futuro.*

*49.Há que se enfatizar que os números obtidos junto à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda são de setembro de 2001. Desta forma, não se podem considerar os números adotados pelos consultores como pessimistas sem se levar em consideração que as estimativas macroeconômicas sofrem constantes atualizações em virtude das novas conjunturas que se apresentam. Relativamente ao IPCA, nota-se que o Serviço A adotou números superiores ao do Governo Federal. Tal fato, entretanto, não pode ser tomado, a priori, como prejudicial à avaliação do BESC e BESCRI haja vista que o cenário inflacionário adotado pelo Serviço A é, talvez, mais compatível com a conjuntura econômica atual. A mesma consideração pode ser feita em relação à taxa de crescimento do PIB já que, embora menores no início da projeção, os números adotados pelo Serviço A são mais otimistas a partir de 2005 e, também, mais aderentes à conjuntura econômica nos períodos anteriores a 2005. De forma geral, não se pode classificar o cenário adotado pelo Serviço A de pessimista tendo em vista que seus indicadores, no curto prazo, são compatíveis com o momento econômico atual e, no longo prazo, tendem a ser, inclusive, mais otimistas do que os estimados pelo Governo Federal em setembro de 2001.*

*50.O cenário macroeconômico apresentado pelo Serviço B é bastante semelhante ao cenário apresentado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Ressalte-se que, na época em que foram feitas as previsões, mesmo com a possibilidade de turbulências, tanto no âmbito interno quanto no externo, havia a projeção de uma trajetória de crescimento sustentado da economia para a próxima década.*

*51.Essas previsões são aceitáveis para a avaliação econômico-financeira do BESC E BESCRI, uma vez que refletem a percepção de que o País conseguirá reverter a sucessão de seguidas crises que vem enfrentando, mercê de sua situação de país emergente no cenário econômico mundial.*

***2.3Projeção dos itens que compõem o Fluxo de Caixa do BESC***

*52.Para projetar as operações do BESC e BESCRI, os consultores consideraram o comportamento recente das instituições, expresso em seus demonstrativos contábeis consolidados, além do cenário macroeconômico brasileiro, especialmente aquele relativo ao setor bancário*

*nacional. Nesta seção, serão apresentados os procedimentos gerais utilizados pelos consultores para estimar o comportamento futuro das principais contas do balanço patrimonial, das demonstrações de resultados e do respectivo fluxo de caixa, no período de 2002 a 2012. Todos os resultados são expressos em valores nominais no caso do Serviço A e em moeda de poder aquisitivo constante no caso do Serviço B (reais de 31/03/2002).*

*2.3.1Serviço A*

*53.As projeções realizadas por esses consultores indicam um crescimento de 91,75% no ativo total do BESC, entre julho de 2002 e dezembro de 2012. Ressalte-se que, teoricamente, parte desse crescimento se deve ao fato de que as estimativas do Serviço A foram feitas em moeda corrente, sofrendo os efeitos da inflação verificada no período. Entretanto, esse crescimento eqüivale à taxa média de 6,45% ao ano durante o período considerado, enquanto que os ativos dos bancos cresceram a uma taxa média de 11,82% ao ano nos últimos dois anos. Paralelamente a esse incremento no total do ativo, ocorre uma mudança na sua composição. Observa-se que a participação dos títulos públicos cai de 65% em junho de 2002 para 0% em dezembro de 2004. Contrariamente, houve um crescimento das aplicações interfinanceiras de liquidez, que respondiam por 6% do Ativo Total, passaram a representar 20% desse Ativo a partir de 2006. Da mesma forma, as aplicações em operações de crédito saltaram de 6% do ativo para 35% já a partir de 2003. Embora possa parecer que houve migração dos investimentos em títulos públicos para as operações de crédito, em verdade, o crescimento dessa carteira não foi financiada pela liquidação dos títulos públicos, tendo em vista estes terem sido, com exceção de uma parcela que foi redestinada às operações compromissadas, distribuídos aos acionistas. Assim sendo, o financiamento do crescimento da carteira do BESC, ao longo projeção, foi capitaneado pelo crescimentos dos depósitos e, residualmente, pelos resultados e captações de recursos junto aos acionistas.*

*54.No período projetivo, verifica-se um aumento de 254 % no volume de operações de crédito. Embora esse número pareça expressivo, deve-se considerar que os valores utilizados pelo serviço A são nominais, o que provoca um crescimento das cifras apresentadas devido à inflação. Logo, recomenda-se comparar a participação relativa dessas operações no total do Ativo, visando eliminar os efeitos da inflação. Conforme acima comentado, as operações de crédito passaram de 6% do ativo total para 35% em 2004. Conclui-se daí que a importância relativa dessas operações alterou-se de forma substancial. Para o crescimento das operações de adiantamento a depositantes, foi utilizada a estimativa de crescimento do M1 nominal. Para o crescimento dos empréstimos de pessoa física, jurídica e títulos descontados, foi adota a premissa de recuperação da fatia de mercado histórica do BESC, com objetivo de que se atingisse a relação operações de crédito e patrimônio líquido da ordem de 3,58. Ressalte-se que essa relação é compatível com a média do sistema financeiro nacional.*

*55.Pelo lado dos depósitos, o Serviço A adotou a premissa de que tanto os depósitos a vista quanto os a prazo cresceriam na mesma proporção que o M1 nominal. Isso significou um crescimento de 122% dos depósitos a vista e 212% dos depósitos a prazo. Os depósitos totais passam a ter uma importância relativa no financiamento das operações da empresa pois saltam de 23% do ativo para 57% já no primeiro semestre projetado. Entretanto, há que se esclarecer que a importância relativa dos depósitos aumentou, no primeiro momento, devido à liquidação dos títulos públicos para distribuição de dividendos que foi comentada no item 53 acima. Tal distribuição fez diminuir consideravelmente o patrimônio líquido do banco, tornando os depósitos sua principal fonte de financiamento das operações.*

*56.Por fim, há que registrar que as receitas de serviços do BESC foram projetadas pelo Serviço A para crescer à taxa de crescimento do M1 nominal. Dessa forma, a taxa de crescimento nominal das receitas de serviços foi de 13,25% ao ano.*

*57.Dentro dessas premissas e levando em consideração o cenário econômico anteriormente apresentado, tem-se que os resultados do BESC são desfavoráveis até o ano de 2005. A causa é simples: o resultado de intermediação e a receita de serviços são insuficientes para cobrir suas despesas administrativas. É necessário enfatizar que o PDI – Programa de Demissões Incentivadas – é considerado como despesa administrativa integralmente no ano de 2003. Mesmo assim, o spread líquido do BESC – diferença entre a rentabilidade do ativos financeiros e o custo dos*

*passivos financeiros – somente em 2006 foi suficientemente alto para cobrir as despesas administrativas líquidas das receitas de serviços e gerar um lucro.*

*58.As projeções das demonstrações financeiras da BESCRI revelaram um crescimento anual real tímido do seu ativo – aproximadamente 7%. Em termos estruturais, as projeções demonstram a transição da BESCRI de uma administração passiva, que se limitava a aplicar os recursos captados em títulos e valores mobiliários, para um gerenciamento de intermediação financeira de fato. As suas operações de crédito, então, passaram de 13% para 55% das aplicações da BESCRI.*

*59.Pelo lado do passivo, não há alteração nas características de financiamento da BESCRI haja vista que os depósitos de poupança respondem, ao longo da projeção, por 95% do financiamento de seu ativo. Há que se ressaltar que, a despeito da importância dos depósitos de poupança no financiamento das operações da BESCRI, a premissa de crescimento dessa fonte de captação foi modesta – 6% ao ano – já que a taxa de crescimento dos depósitos de poupança, nos últimos dois anos, do sistema financeiro nacional foi de 12,29% ao ano.*

*60.É importante enfatizar que os dois consórcios previram um crescimento da carteira de crédito imobiliário da ordem de 30% ao ano.*

*2.3.2Serviço B*

*61.Ambos os serviços apresentaram as demonstrações contábeis em conformidade com o plano de contas para o sistema financeiro (COSIF), o que facilitou a comparação dos dois trabalhos e a análise da consistência interna das planilhas enviadas pelos consórcios. Ressalte-se que a apresentação dos dados em consonância com o COSIF foi uma das determinações feitas pelo TCU por ocasião da análise da privatização do BANESPA.*

*62.O ativo do BESC, dentro do período projetivo, cresceu, em termos reais, 155,14%, representando um aumento de 9,82% ao ano. O perfil de operação, conforme esperado, também se alterou. Os títulos e valores mobiliários perderam a condição de principal modalidade de aplicação para as operações de crédito. Adite-se que as operações de crédito cresceram, aproximadamente, 25% ao ano, perfazendo um crescimento de 880% no período completo, ao passo que os títulos e valores mobiliários decresceram, aproximadamente, 85% no período projetivo.*

*63.Em relação ao financiamento do ativo, não se registrou grande alteração na sua composição. Os depósitos a vista cresceram, praticamente, na mesma proporção que o ativo total do BESC. Os depósitos a prazo, por seu turno, apresentaram um crescimento de 13% ao ano e, assim, passaram a desempenhar uma papel proporcionalmente mais relevante no financiamento das atividades operacionais do banco.*

*64.Em relação à projeção de resultados, averigua-se que, de forma similar ao Serviço A, o Serviço B previu um resultado desfavorável ao BESC até o ano de 2004. As causas baseiam-se no excesso de despesas administrativas sobre o resultado de intermediação financeira e as receitas de serviços.*

*65.As projeções das demonstrações financeiras da BESCRI revelaram uma estagnação do seu ativo – diminuição de aproximadamente 3% ao longo da projeção – tendo em vista que o aumento na sua carteira de crédito imobiliário não superou a diminuição projetada para sua carteira de títulos e valores mobiliários. Em termos estruturais, as projeções demonstram a transição da BESCRI de uma administração passiva, que se limitava a aplicar os recursos captados em títulos e valores mobiliários, para um gerenciamento de intermediação financeira de fato. As suas operações de crédito, então, passaram de 11% para 45% das aplicações da BESCRI ao passo que os títulos e valores mobiliários caíram de 75% para 40% de seu ativo total.*

*66.Pelo lado do passivo, não há alteração nas características de financiamento da BESCRI haja vista que os depósitos de poupança respondem, ao longo da projeção, por 95% do financiamento de seu ativo. Há que se ressaltar que, a despeito da importância dos depósitos de poupança no financiamento das operações da BESCRI, a premissa de crescimento dessa fonte de captação foi deveras conservadora – 2,4% ao ano – já que a taxa de crescimento dos depósitos de poupança, nos últimos dois anos, do sistema financeiro nacional foi de 12,29% ao ano.*

***2.4AJUSTES***

*67.Para efeitos de avaliação, os consultores realizaram ajustes de modo a adequar as demonstrações financeiras do BESC aos resultados das avaliações contábil e jurídica elaboradas*

*no escopo do Serviço B. Igualmente foram realizados ajustes com vistas a considerar questões não contempladas no fluxo de caixa operacional projetado, como, por exemplo, o valor dos bens não de uso do Banco. A tabela 2 a seguir relaciona alguns dos ajustes realizados pelo serviço B:*

*Tabela 2 – Ajustes Econômicos Realizados pelo Serviço B (em R$ mil)*

| | |
|---|---|
| *1. Valor Ajustado de Líquido de Bens não de Uso* | *5.887* |
| *2. Caixa Referente aos Imóveis de Uso Transferidos ao Estado* | *25.909* |
| *3. Caixa Referente aos móveis de Uso Transferidos ao Estado* | *5.346* |
| *4. Caixa Referente a Obras de Arte Transferidas ao Estado* | *1.203* |
| *5. Passivos Contingentes Ajustados* | *-196.820* |
| *6. Déficit Atuarial da Fusesc* | *-381.000* |
| *7. Capitalização para a Cobertura da Fusesc* | *381.000* |
| *8. Déficit do PDI* | *-61.965* |
| *9. Venda de Bens de não Uso a Prazo* | *909* |
| *10. Investimentos Permanentes* | *2.149* |
| *11. Investimento Santa Catarina Seguros* | *844* |
| *12. Depósitos Judiciais* | *20.659* |
| *13. Créditos Recuperáveis (Valor de Realização das Operações em Conta de Compensação)* | *150.948* |
| *14. Polo Ativo de Processos Cíveis e Judiciais* | *381.201* |
| ***Total dos Ajustes Econômicos Somados ao Valor Operacional*** | ***336.272*** |

*68.O item 7 do Relatório de Avaliação Econômico-Financeira (vol. 117), relativo ao Balanço Patrimonial Ajustado, explica como foram encontrados os valores constantes do quadro acima. Acrescente-se que os ajustes contábeis e jurídicos estão indicados nos relatórios respectivos (vols. 14, 23, 31 e 113).*

*69.Destaque-se que, contratualmente, os ajustes econômicos são levantados e propostos pelo Serviço B e devem ser levados em consideração tanto pelo Serviço B quanto pelo Serviço A no momento de definição das respectivas propostas de preço mínimo do BESC.*

*70.Por fim, deve-se registrar a existência de ajuste adicional promovido pelos Serviços A e B. Trata-se de recebimento por parte do BESC de LFT-Bs para quitação de Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Alagoas – LFTALs. O Serviço A havia avaliado as LFTALs em R$ 87.908.609 e as incluído no polo ativo dos ajustes – item 14. Posteriormente, em 02/10/2002, o BESC comunicou ter aceito proposta para a quitação do montante das LFTALs, tendo sido creditado a seu favor, em 27/09/2002, 64.624 LFT-Bs.*

*71.Os dois consórcios convergiram para uma avaliação das LFT-Bs em torno de R$ 57.800.000, na data de 11/10/2002. Entretanto, o Serviço A optou por trazer o referido montante a valor presente da data de 31/03/2002, encontrando o valor de R$ 52.025.000. Desta forma, o ajuste relativo às LFT-Als realizado pelo Serviço A foi R$ 5.800.000 superior ao do realizado pelo Serviço B. Na seção referente à análise das avaliações, o impacto desse ajuste no preço mínimo proposto pelo Serviço A será detalhado.*

*72.Em relação à BESCRI, o Serviço B, em seu relatório de avaliação econômico-financeira (fls. 5, Cap. 7, Vol. 116), relacionou os seguintes ajustes econômicos a serem considerados na definição do seu preço mínimo:*

*Tabela 3 – Ajustes Econômicos BESCRI*

| **Descrições** | **Valor R$ mil** |
|---|---|
| Ajustes Econômicos Somados ao Valor Operacional | 2.448 |
| 1. Valor Ajustado Líquido de Bens Não de Uso | -2.414 |
| 2. Passivos Contingentes Ajustados | 476 |
| 3. Vendas de Bens não de Uso a Prazo | 2.153 |
| 5. Depósitos Judiciais | 25 |
| 6. Créditos recuperáveis (valor de realização das operações em contas de compensação) | 11.146 |
| 7. Pólo Ativo de Processos Cíveis e Judiciais | 11.490 |
| 8. Excesso de Capital Inicial | 61.882 |
| **Total dos Ajustes Econômicos Somados ao Valor Operacional** | **87.206** |

*73.Esses valores devem ser levados em conta pelos serviços A e B no instante da definição de suas respectivas propostas de preço mínimo.*

***2.5PROPOSTAS DE VALOR MÍNIMO DO BESC***

*2.5.1Serviço A*

*74.Os ajustes econômicos acima descritos, com exceção dos de número 13 – Créditos Recuperáveis – da Tabela 2 e 6 – Créditos Recuperáveis – da Tabela 3, foram considerados pelo Serviço A na definição de sua proposta de preço mínimo, abaixo demonstrada:*

*Tabela 4 – Ajustes para Cálculo do Valor Econômico do BESC (em R$ mil)*

| ***Parcela*** | ***Taxa de Desconto*** | ***Taxa de Crescimento*** | ***Valores (em R$ mil de Março de 2002)*** |
|---|---|---|---|
| *Excesso de PL Inicial* | | | *781.878* |
| *Fluxo de Caixa Descontado 2o semestre 2002* | *15,8%* | *(de acordo com o conjunto de premissas do cenário)* | *(631.390)* |
| *Fluxo de Caixa Descontado 2003 a 2007* | *15,8%* | *(de acordo com o conjunto de premissas do cenário)* | *(76.735)* |
| *Fluxo de Caixa Descontado 2008 a 2012* | *15,8%* | *(de acordo com o conjunto de premissas do cenário)* | *125.961* |

| | | | |
|---|---|---|---|
| *Perpetuidade* | *15,8%* | *6% nominal ao ano* | *215.560* |
| ***Valor do Banco para o Comprador*** | | | *415.275* |

*75.O subitem 10.1 do edital de venda do BESC (fls. 119, do vol. 121) explicita que o valor econômico mínimo do banco foi estimado pelo Consórcio A em R$ 415.275.000 (quatrocentos e quinze milhões e duzentos e setenta e cinco mil reais).*

76.Para a BESCRI, o Serviço A propôs um preço mínimo de R$ 157.425 mil, conforme abaixo detalhado:

*Tabela 5 – Valor da BESCRI Serviço A*

| Valor da Empresa | Valor R$ mil |
|---|---|
| Excesso de PL inicial | -207.117 |
| Fluxo de Caixa de 2002 | 320.945 |
| Fluxo descontado 2003-2007 | 8.191 |
| Fluxo descontado 2008-2012 | 10.509 |
| Perpetuidade | 24.897 |
| **Valor Econômico do BESCRI** | **157.425** |

*2.5.2Serviço B*

*77.Para calcular o preço final do BESC, efetuaram-se os diversos ajustes comentados no item 2.4 desta instrução. A tabela 8 a seguir resume o cálculo do valor econômico do banco também indicado no item 10.1 do referido edital de venda.*

*Tabela 6 – Composição do valor econômico do BESC em R$ mil*

| | |
|---|---|
| *. Valor presente do fluxo de caixa operacional* | *-112.296* |
| *Valor da perpetuidade (g = 2,5%)* | *155.059* |
| *. Valor presente das Operações* | *42.763* |
| *Ajustes da Tabela 4* | *336.272* |
| *. Valor econômico do BESC* | *379.035* |

78.Em relação à BESCRI, o Serviço B propôs um preço mínimo de R$ 151.875 mil, conforme abaixo detalhado:

*Tabela 7 – Valor BESCRI Serviço B*

| Valor da Empresa | Valor R$ mil |
|---|---|
| Valor Presente do Fluxo de Caixa Operacional | 59.525 |
| Valor da Perpetuidade | 5.144 |
| **Valor Presente das Operações** | **64.669** |
| Ajustes Econômicos | 87.206 |
| **Valor Econômico do BESCRI** | **151.875** |

*79.Deve-se enfatizar que o Serviço B alterou sua estimativa de valor para o BESC, comunicando sua decisão ao Banco Central, em 29.10.2002 (Vol. X, fls 215 a 217). O Banco Central, por seu turno, somente em 04.12.2002, informou o fato ao TCU por intermédio do Ofício GEDES – 2002/0306. Desta forma, os dados com os quais a Sefid estava trabalhando até o dia 05.12.2002 eram diferentes daqueles apresentados no Edital de Venda, de 30.09.2002.*

*80.Haja vista o iminente adiamento do leilão do BESC, a referida morosidade no encaminhamento das informações para esta Corte não causou outros prejuízos além do atraso no processo de instrução e análise dos autos por parte desta Unidade Técnica.*

***2.6ANÁLISE CRÍTICA DO TRABALHO DOS CONSULTORES***

*2.6.1Serviço A*

*81.Durante a análise dos documentos encaminhados pelo Serviço A, a equipe identificou falha grave pela não consideração dos ajustes de números 13 e 6, constantes da Tabelas 2 e 3, respectivamente, no cômputo do preço-mínimo do BESC. Os ajustes tratam de créditos baixados para prejuízo para os quais há uma expectativa de recuperação da ordem de R$ 150.948.000,00 (cento e cinqüenta milhões, novecentos e quarenta e oito mil reais), para o BESC, e R$ 11.146.000,00 (onze milhões, cento e quarenta e seis mil reais), para a BESCRI. Durante reunião realizada, em 07/11/2002, com representantes do Serviço A e Banco Central foi indagada a ausência desse ajuste nos trabalhos de avaliação do Consórcio encarregado do Serviço A. Posteriormente, em 12/11/2002, foi enviada diligência ao gestor do processo de desestatização, Banco Central do Brasil, para que se manifestasse sobre a questão.*

*82.Em 20/11/2002, o Banco Central, mediante o Ofício Gedes-2002/0284 (fls. 210 e 211, vol. principal), atendeu ao Ofício n? 256/2002 – SEFID (fls. 208, vol. principal), explicando que convocou os dois consórcios para apresentar explicações e averiguar as possíveis divergências nos trabalhos de auditoria. Segundo apurado, o ajuste em apreço decorre de existência no BESC e na*

*BESCRI de valor expressivo de operações de crédito baixadas como prejuízo sem, contudo, terem sido ajuizadas. Assim, segue a justificativa dos consorciados, esses créditos não foram objeto de análise do serviço jurídico pois que não estavam ajuizados.*

*83.Ainda segundo o Ofício Gedes-2002/0284, o Serviço B entendeu que a avaliação desta carteira deveria ser feita de acordo com premissas próprias de cada consórcio avaliador, não cabendo informá-la ao Serviço A como ajustes prévios. Por sua vez, o Serviço A, não sendo conhecedor desses ajustes, não os levou em consideração na sua avaliação.*

*84.Por fim, o referido ofício do BACEN informa que já foi expedida correspondência ao consórcio encarregado do Serviço A para que seja providenciada a inclusão dos ajustes em questão na determinação dos preços mínimos do BESC e da BESCRI. O Serviço A, por seu turno, informou, mediante correspondência encaminhada pelo Ofício Gedes – 2002/0306 (fls. 214, vol. principal), de 04.12.2002, que incorporou ao seu modelo de avaliação os ajustes econômicos em discussão.*

*85.O argumento apresentado, segundo o Ofício Gedes-2002/0284, pelo Serviço B de que os ajustes, na verdade, deveriam ser tratados como premissas é demais contraditório para ser aceito. Em primeiro lugar, o próprio Serviço B não os tratou como premissas já que os ajustes em questão constam do item 7.2 – Descrição dos Ajustes Econômicos – do seu relatório de avaliação (Cap. 7, Vol. 117). Em segundo lugar, dos itens enumerados nas tabelas 2 e 3 acima, extraídas diretamente do item 7.2 do relatório de avaliação do Serviço B, apenas os itens 13 e 6, das respectivas tabelas, não foram considerados pelo Serviço A. Ademais, se óbvio fosse que os ajustes deveriam ser tratados como premissas, não teria o Serviço A desconhecido sua natureza – créditos baixados e não ajuizados – e, principalmente, sua existência.*

*86.Em termos práticos, a não informação ao Serviço A dos referidos ajustes econômicos propostos pelo Serviço B significa, primeiramente, descumprimento contratual, visto que cabe a este fornecer os elementos que se fizerem necessários à avaliação a ser feita pela contratada para o Serviço A, conforme dispõe o item XXII, da Cláusula Segunda do Contrato BACEN/PND N? 14/2001 (fls.174 a 187, vol. 31). Em segundo lugar, a referida desconsideração acarreta discrepância entre as propostas de preço-mínimo, tendo em vista que a forçosa inclusão dos ajustes em apreço elevará o preço proposto pelo Serviço A para R$ 566.223.000,00 (quinhentos e sessenta e seis milhões, duzentos e vinte e três mil reais), no caso específico do BESC. Fica, dessa forma, patente que os valores propostos pelos dois consórcios convergiram, única e exclusivamente, pela omissão do ajuste em apreço pelo Serviço A.*

*87.Considerando o montante elevado do ajuste e que o preço mínimo fixado para o BESC tomou por base a proposta de preço do Serviço A, a omissão poderia ter causado danos ao erário se não tivesse sido detectada pela equipe de auditoria do TCU ou se o leilão não estivesse em vias de ser adiado. Assim, devem ser apuradas as responsabilidades pela omissão do Serviço B em informar ao Serviço A do referido ajuste e, ainda, pelo recebimento, por parte do responsável no Banco Central do Brasil, de serviços de consultoria incompletos e com falha grave.*

*88.Outrossim, causa espécie o fato de o Serviço A, concomitantemente à inclusão dos ajustes em tela, ter efetuado ajuste nas suas premissas de despesas de pessoal em atenção ao Ofício BACEN Gedes – 2002/0279 (fls. 226 a 228, vol. principal), de 14.11.2002. Abaixo são transcritos trechos da referida correspondência:*

*"... não nos parece viável que uma instituição financeira apresente os níveis de crescimento estimado por esse Consórcio sem que haja necessidade de expansão do seu quadro de pessoal, principalmente, se tivermos em mente que o modelo parte do quantitativo de pessoal adequado para o nível operacional constatado na data-base de avaliação.*

*Tendo em vista o acima exposto, solicitamos a esse Consórcio que apresente as justificativas para a adoção da premissa de que o BESC permanecerá, por todo o período avaliativo, com o seu quadro de pessoal constante. Caso contrário, proceda a revisão da premissa de comportamento do quadro de recursos humanos e os ajustes necessários à avaliação econômico-financeira da instituição."*

*89.O Serviço A assevera que se utilizou de informações colhidas junto aos técnicos do Banco Central, em 16.09.2002, que se baseavam em carta elaborada pela equipe de avaliação de Recursos Humanos do Serviço B, para a formulação das premissas que levaram à avaliação*

*reportada no seu relatório. Dessa forma, a premissa adotada para a redução de pessoal que adviria da privatização e da adesão ao PDI foi que o quadro de pessoal sofreria uma redução de 59%. Entretanto, a citada correspondência do Banco Central alertou para o fato de que as análises de recursos humanos que haviam sido informadas eram baseadas num cenário de operação do BESC em condições e níveis de operação que não contemplava o crescimento das carteiras de crédito e de captação que as premissas operacionais do Serviço A estipularam. Assim, o Serviço A reviu suas premissas de despesas de pessoal, o que causou uma redução no preço proposto para o BESC da ordem de, aproximadamente, R$ 99.000 mil.*

*90.A reavaliação da premissa de pessoal feita pelo Serviço A é calcada nos argumentos de que (1) os números com os quais trabalharam antes foram fornecidos pelo Serviço B, (2) esses números eram incompatíveis com o nível de crescimento operacional que projetaram para o BESC e (3) a observação da inadequação partiu do próprio Banco Central.*

*91.Inicialmente, deve ficar claro que o Serviço A, inicialmente, utilizou-se da premissa de pessoal fornecida pelo Serviço B e, posteriormente, ao entender que essa premissa não se coadunava com as suas projeções operacionais, resolveu alterá-las. O fato de a premissa de pessoal utilizada pelo Serviço B não ser adequada para o Serviço A devido ao nível operacional projetado por este é falaciosa. A análise e comparação dos dois trabalhos revela que, ao longo de toda a projeção, o nível operacional projetado pelo Serviço B é superior ao nível operacional projetado pelo Serviço A. A superioridade operacional projetada pelo Serviço B fica mais evidente ao se notar que as suas projeções foram feitas em moeda constante, ou seja, sem os efeitos inflacionários. A tabela abaixo apresenta a comparação das taxas de crescimento anuais feitas pelos dois serviços de consultoria para os principais itens patrimoniais:*

*Tabela 8 – Comparação das Taxas de Crescimento Operacionais – Serviços A e B*

| *Serviço B* | | *Serviço* | |
|---|---|---|---|
| *Operações de Crédito* | *25,67%* | *Operações de Crédito* | *12,93%* |
| *Depósitos a Vista* | *8,5%* | *Depósitos a Vista* | *7,99%* |
| *Depósitos a Prazo* | *13,11%* | *Depósitos a Prazo* | *11,56%* |
| *Ativo Total* | *9,82%* | *Ativo Total* | *6,45%* |

*92.A observação da tabela acima revela que a argumentação de que a premissa de pessoal fornecida pelo Serviço B é derivada de um nível operacional inadequado para o que o Serviço A projetou é falsa. No caso de a premissa fornecida pelo Serviço B estar subestimada, será o caso de se indagar o porquê de o Serviço B também não proceder a uma revisão em suas despesas de pessoal. Entretanto, a comparação das despesas de pessoal projetadas pelos dois serviços revela que a relação entre as suas despesas de pessoal e seu ativos operacionais são compatíveis. O Serviço A projetou um nível médio de despesas de pessoal equivalente a 11,3% do ativo do BESC enquanto que o Serviço B projetou um nível médio de despesas de pessoal igual 10,66% do ativo do BESC. Desta forma, não há como sustentar o argumento do Serviço A de que a premissa inicialmente fornecida pelo Serviço B era incompatível com o nível operacional projetado para o BESC.*

*93.Resta, assim, a possibilidade de que o Serviço A tenha efetuado o ajuste sugerido pelo Banco Central, nas despesas de pessoal, no afã de não tornar tão discrepante a diferença entre os preços propostos pelos dois serviços de avaliação por conta da omissão dos ajustes relativos aos créditos baixados e não ajuizados. De qualquer forma, o aumento nas despesas de pessoal ora analisado representa uma diminuição injustificada no preço do BESC que pode-se traduzir em dano ao erário caso seja mantida como premissa para a próxima avaliação do BESC.*

*94.Assim, da mesma forma que no caso do ajuste referente aos créditos baixados e não ajuizados, cabe apuração de responsabilidade pelo aumento das despesas de pessoal acima discutido.*

*95.Relativamente ao crescimento do ativo de 6,45% ao ano, deve-se comentar que o crescimento médio dos ativos dos bancos que compõem o sistema financeiro, nos últimos dois anos, foi de 11,82% ao ano. Considerando que o banco adquirente envidará esforços para que o BESC, pelo menos, cresça no mesmo diapasão que o sistema financeiro, temos que o crescimento previsto pelo Serviço A é demasiamente modesto, o que tem efeitos negativos diretos sobre sua estimativa de valor.*

*96.O modesto crescimento do ativo do BESC é apenas reflexo das premissas de crescimento da sua carteira de crédito e depósitos a vista e a prazo. As operações de crédito do BESC, no período projetivo, cresceram a uma taxa nominal de 12,93% ao ano, enquanto que o crescimento*

*real, nos últimos dois anos, das operações de crédito do sistema financeiro nacional foi de 12,47% ao ano. Levando-se em conta que, no caso dos bancos, o crescimento é a chave para a manutenção de suas fatias de mercado e da sua rentabilidade, é pouco provável que uma taxa de crescimento nominal anual da ordem de apenas 12,93% venha a ocorrer.*

*97.No tocante aos depósitos, a previsão do Serviço A foi, igualmente, parcimoniosa pois os depósitos a vista cresceram a uma taxa anual de 7,99%. Mais uma vez, verificou-se que o crescimento projetado ficou abaixo do crescimento real observado dos depósitos a vista do sistema financeiro nacional. Os depósitos a prazo, por seu turno, cresceram a uma taxa anual de 11,56% enquanto que a média de crescimento real anual dos depósitos a prazo ficaram na casa de 8,87%. Neste caso específico, pode-se asseverar que o crescimento previsto guarda consistência com o cenário bancário nacional.*

*98.Em atenção a essas indagações sobre o crescimento de ativos, operações de crédito e depósitos, o Ofício GEDES – 2002/0306 (fls. 214, vol. principal), de 04.12.2002, encaminhou respostas do Serviço A. Estas são baseadas no fato de que as taxas de crescimento foram projetadas para crescer na mesma proporção das estimativas de crescimento para os meios-de-pagamento (M1) do sistema financeiro nacional.*

*99.O fato de haver uma premissa estabelecida para justificar as taxas de crescimento dos depósitos e operações de crédito não significa que sua aplicação irá redundar em projeções que se conformem com uma boa estimativa de desenvolvimento operacional do banco. As comparações com as taxas de crescimento de mercado apontam uma incoerência no trabalho apresentado pelos consultores.*

*100.Interessante notar também que a estrutura patrimonial projetada pelo Serviço A não se conformaria com uma estrutura tradicional de balanço patrimonial de um banco. O fato é que, no primeiro período de projeção, há uma distribuição de todo o excesso de patrimônio líquido do BESC. Tendo em vista que a maior parte do seu ativo era formada por títulos e valores mobiliários, que na sua maioria têm fator de ponderação de risco igual a zero, houve uma grande retirada de recursos com a conseqüente liquidação da quase totalidade desses títulos.*

*101.Esse procedimento de liquidação inicial da quase totalidade dos títulos e valores mobiliários, apesar de aparentemente coerente, revela-se impraticável para a sustentação do nível de liquidez necessário para a continuidade operacional do BESC. A fragilidade da liquidez do BESC fica patente com o cálculo do indicador de liquidez conhecido por* ***índice de cobertura dos depósitos****.*

*102.O referido indicador, que contrapõe disponibilidades, aplicações interfinanceiras de liquidez, títulos e valores mobiliários e reservas no BACEN com os depósitos a vista, depósitos a prazo e captações no mercado, é utilizado pela supervisão bancária para aferir se o nível de liquidez de determinado banco coaduna-se com o nível de liquidez do sistema financeiro como um todo. Quanto mais baixo esse indicador em relação ao indicador para o mercado como um todo, mais dificuldades financeiras deve-se esperar para a instituição financeira sob análise. Note-se que o indicador considera que as captações de recursos em depósitos a vista, a prazo e no mercado aberto podem ensejar saídas repentinas de recursos, sendo necessário, então, que o banco mantenha um colchão mínimo de recursos disponíveis para que esses potenciais saques não levem o banco à liquidação.*

*103.A equipe de auditoria do TCU acompanhou o comportamento do referido indicador nos últimos quatro semestres completos a fim de se estabelecer um parâmetro de comparação com os números apresentados para o BESC. Há que se registrar, ainda, que, com o advento do Sistema de Pagamentos Brasileiro, a partir de abril de 2002, as necessidades de ativos líquidos tornaram-se mais críticas para os bancos comerciais haja vista a obrigatoriedade de que grande parte das operações entre as instituições financeiras deva ser liquidada pelos seus valores brutos e em tempo real.*

*104.A observação da tabela abaixo mostra que há um aumento do nível de liquidez dos bancos no período de dezembro de 2000 a junho de 2002. Provavelmente, o aumento observado tenha sido motivado pela preparação dos bancos comerciais para sua inserção no novo Sistema de Pagamentos Brasileiro. O fato é que o índice de cobertura média dos depósitos de todos os bancos que compõem o sistema financeiro nacional gira em torno de 82% para a data de junho de 2002*

*enquanto que, para os cinqüenta maiores bancos, entre os quais o BESC enquadra-se, nessa mesma data, o índice era de 81%.*

*Tabela 9 – Indicador de Cobertura dos Depósitos para o SFN*

| Índice de Cobertura de Depósitos | | |
|---|---|---|
| Data | 50 maiores | Todo o SFN |
| Jun/02 | 81,83% | 82,50% |
| Dez/01 | 80,97% | 81,42% |
| Jun/01 | 77,87% | 78,61% |
| Dez/00 | 74,92% | 75,85% |

*105.Esse mesmo indicador para o período projetivo do BESC é a seguir apresentado.*

*Tabela 10 – Cobertura dos Depósitos*

| Cobertura dos Depósitos | |
|---|---|
| 31/12/02 | 34,62% |
| 31/12/03 | 36,50% |
| 31/12/04 | 41,90% |
| 31/12/05 | 57,85% |
| 31/12/06 | 55,52% |
| 31/12/07 | 60,33% |
| 31/12/08 | 57,93% |
| 31/12/09 | 57,32% |
| 31/12/10 | 55,12% |
| 31/12/11 | 56,32% |
| 31/12/12 | 56,44% |

*106.Observe-se que o indicador cai dramaticamente em dezembro de 2002 e permanece nesse mesmo patamar até dezembro de 2004. Com esse nível de liquidez, o BESC fatalmente teria que ser liquidado pois não seria capaz de honrar seus compromissos. A partir de 2004, a liquidez do banco melhora sem, contudo, chegar a um nível comparável com a média do setor.*

*107.A motivação para suscitar a questão da liquidez é demonstrar que a projeção da estrutura de captação e aplicação de recursos elaborada pelo Serviço A é inadequada. Primeiramente, as taxas de crescimento dos ativos e passivos do BESC são modestas. Em segundo lugar, o fato de o estudo ter previsto a liquidação de grande parte da carteira de títulos e valores mobiliários, no início da projeção, engessou o crescimento da carteira de operações de crédito, tendo em vista que este crescimento passou a depender exclusivamente do aumento dos depósitos. Esta condição cria uma círculo vicioso pois que o crescimento dos depósitos, sem um colchão de liquidez dado por um certo patamar de aplicações em títulos e valores mobiliários, levaria o banco a uma situação insustentável de liquidez, que redundaria em sua liquidação extra-judicial. Portanto, a premissa de distribuição do excesso de PL via liquidação quase que total da carteira de títulos e valores mobiliários, no início do período projetivo, inerente ao método de avaliação adotado pelo Serviço A, é impraticável por conta da situação de liquidez baixa que inflige ao banco. Em suma, a projeção do Serviço A leva a estrutura operacional do BESC de um extremo a outro já que seu nível real de cobertura de depósitos, em junho de 2002, devido à sua administração passiva, era exageradamente alto – em torno de 147%.*

*108.Assim, a fim de se evitar o problema de liquidez acima discutido, na parametrização do excesso de PL, deve, necessariamente, constar, além dos índices de imobilização e basiléia, um nível mínimo de liquidez suficiente para assegurar a continuidade do banco, sem o qual todas as*

*premissas adotadas e seus desdobramentos tornam-se impraticáveis.*

*109.Outrossim, há que se indagar a perpetuidade crescente a uma taxa de 6% ao ano adotada pelo Serviço A, tendo em vista que não existe nenhum atributo constante das demonstrações financeiras projetadas que possa servir de base para a inferência de um crescimento de 6% ao ano do fluxo de caixa livre do BESC.*

*110.Por intermédio do Ofício GEDES – 2002/0306 (fls. 214, vol. principal), o Banco Central encaminhou resposta do Serviço A relativamente à perpetuidade. Segundo sua resposta, a taxa de crescimento da perpetuidade considera uma parcela referente ao crescimento da economia, estimado em 4% ao ano, e outra parcela referente ao diferencial entre a inflação brasileira e a americana em torno de 2% ao ano.*

*111.Em que pese o Serviço A ter apresentado uma explicação, o fato de que o fluxo de caixa não se encontra estabilizado ao final do período projetivo significa que a explicação apresentada não se reflete nas demonstrações financeiras projetadas. As conseqüências de um mal dimensionamento da taxa de crescimento da perpetuidade são discutidas em detalhe na análise crítica do trabalho do Serviço B.*

*112.Por fim, em relação ao ajuste mencionado no item 70 acima, o Serviço A procedeu ao ajuste adicional de R$ 5.800 mil porque trouxe o valor de R$ 57.800 mil para a data-base da avaliação, 31/03/2002, resultando em um valor presente de R$ 52.025 mil para as LFT-Bs. Como os títulos substituídos pelas LFT-Bs foram avaliados, em 31/03/2002, por R$ 87.908 mil, o procedimento adotado pelo Serviço é rigorosamente correto pois que compara valores monetários numa mesma data. Entretanto, a Decisão TCU Plenário nº 576/2002 determinou que os ajustes econômicos sejam adicionados ao valor da empresa pelos seus valores mais prováveis de realização à data de realização do leilão. Desta forma, o Banco Central, mediante o referido Ofício Gedes – 2002/0306, encaminhou correspondência do Serviço A que assegura a incorporação do valor de R$ 5.800 mil ao preço do BESC.*

*113.Dessa forma, conclui-se que o trabalho de avaliação apresentado pelo Serviço A não contém os atributos mínimos e razoáveis para ser aceito como parâmetro confiável de determinação de preço mínimo do Banco do Estado de Santa Catarina – BESC.*

114.Em relação ao BESCRI, há que se esclarecer que o cálculo do capital mínimo excedente inicial continha um erro em razão de interpretação inadequada, por parte do Serviço A, da Resolução CMN nº 2.837/90. Mediante o Ofício nº 230/2002 (fls. 147, vol. principal), foi enviada diligência ao Banco Central sobre o assunto, sendo que, por intermédio do Ofício BACEN Gedes nº 2002/0240, foi respondido ao TCU que foram tomadas as providências necessárias para sanar o problema.

*2.6.2Serviço B*

*115.Não foram encontradas falhas nas planilhas de avaliação enviadas ao TCU. Contudo, algumas questões, com possíveis implicações sobre o valor de venda do BESC, foram tratadas junto ao Serviço B.*

*116.O primeiro ponto controverso diz respeito às despesas administrativas de 04/2002 a 12/2002. Estas foram calculadas com base nas despesas incorridas no primeiro trimestre de 2002. O BESC, entretanto, no primeiro trimestre, era muito maior, pois contava com a conta do Governo do Estado de Santa Catarina. Considerando que há a expectativa de fechamento significamente maior de dependências, entende-se que as despesas eram muito superiores àquelas que devem ocorrer após a privatização e a perda da conta do Estado. Apenas a título de exemplo, note-se que, segundo o Consórcio (fl. 25 do cap. 8 do Relatório Final de Avaliação Econômico-Financeira), o quadro de funcionários passará de 4.365 para 1.970 pessoas. Diante de tudo isso, parece incoerente supor que despesas com comunicações, processamento de dados, conservação, serviços de terceiros, água ou luz permaneçam constantes (conforme consta da planilha ADM do arquivo BESC_Proj_AtualizaçãoMar2002_Final). Ademais, a partir de 2003, as despesas administrativas foram calculadas com base em 85% das despesas de 2002. Nesse caso, também parece incompatível o montante das despesas estimadas com o corte de pessoal e o fechamento de dependências previstos para o BESC.*

*117.Indagado a respeito, o Serviço B respondeu que 90% das despesas administrativas são fixas e, assim, não influenciadas pelo corte de pessoal. Sua forte correlação é com a rede de*

*distribuição do BESC. A partir de 2003, a redução de 15% das despesas administrativas deveu-se ao corte de algumas de despesas variáveis combinado com o aumento de gastos necessários a readequar o banco à política de aumento de volume de operações.*

*118.A argumentação apresentada pelo Serviço B, embora discutível, é aceitável haja vista o crescimento projetado de 25% ao ano das operações de crédito do BESC. Sem dúvida, um crescimento dessa magnitude exige um esforço da retomada do mercado de crédito perdido pelo BESC nos últimos quatro anos.*

*119.Outro ponto a considerar na análise do Serviço B é a taxa de crescimento de 2,5% da perpetuidade do fluxo de caixa projetado. A incoerência consiste na verificação de que as variações entre os valores dos fluxos de caixa, nos últimos períodos da projeção, apresentaram percentuais muito superiores aos 2,5% utilizados pelo Serviço B. A título de ilustração, são apresentadas as alterações percentuais dos fluxos dos últimos períodos de projeção:*

*- de 2009 para 2010: 41,61 %;*

*- de 2010 para 2011: 12,11 %;*

*- de 2011 para 2012: 29,96 %.*

*120.Diante disso, constata-se não ter havido uma estabilização do fluxo, que é condição imprescindível para o cálculo da perpetuidade. A necessidade de estabilização decorre do fato de que o cálculo da perpetuidade crescente é dado por uma progressão geométrica, que se propõe a capturar todos os fluxos de caixa além do período projetivo. Assim, na medida em que os últimos fluxos de caixa vêm crescendo a taxas muito superiores àquela estabelecida para a perpetuidade crescente, a interrupção do período projetivo e a aplicação imediata da fórmula da perpetuidade subtrai valor da empresa. Em resumo, é incorreto, sob as óticas financeira e matemática, tentar capturar fluxos de caixa crescentes por intermédio de perpetuidade com taxa de crescimento que não guarde, minimamente, relação com o crescimento observado diretamente no fluxo de caixa.*

*121.A título ilustrativo, a equipe encarregada da análise do processo de desestatização do BESC simulou uma perpetuidade a partir do último fluxo de caixa projetado apresentado pelo Serviço B. O valor de R$ 88.656 mil, fluxo de caixa em dezembro de 2012, representou um aumento de 29,96% sobre o fluxo de caixa de dezembro de 2011. Assumiu-se, então, a premissa, mais realista, de que as taxas de crescimento dos fluxos de caixa, a partir de janeiro de 2013, fossem linearmente decrescentes até atingir o patamar de crescimento anual, de 2,5%, proposto pelo Serviço B. Adotou-se, ainda, o prazo de cinco anos, a partir de dezembro de 2012, para que a estabilização do fluxo ocorresse. A escolha desse prazo é uma alternativa plausível para a estabilização do fluxo de caixa, tendo em vista os níveis de crescimento dos fluxos, apontados no item 84 acima, eram muito superiores à taxa de 2,5%. A adoção de uma premissa de redução abrupta, em um único período, da taxa de crescimento dos fluxos de caixa, de 29,96% para 2,5%, é absolutamente improvável já que não se prevêem alterações no cenário macroeconômico e nas premissas administrativas do BESC a partir de 2005.*

*122.O resultado da simulação da perpetuidade revela que a desconsideração dos fluxos de caixa que medeiam o ano de 2012 e o momento de estabilização do fluxo, cinco anos depois, em 2017, representa uma perda de valor da ordem de R$ 62.818 mil, com base nos dados anteriores à alteração de preço informada pelo Banco Central em 04.12.2002, conforme pode ser observado no Anexo III a esta instrução. O fato de o Serviço B ter, repentinamente, encurtado a taxa de crescimento dos fluxos para 2,5% fez com que o fluxo de caixa projetado não capturasse a parcela de valor oriunda dos fluxos decrescentes, imediatamente anteriores ao momento da estabilização, a taxas ainda maiores do que a utilizada para a perpetuidade.*

*123.Indagado a respeito, o Serviço B respondeu que baseou a escolha da taxa de crescimento da perpetuidade na literatura existente, citando uma série de títulos especializados no assunto. Entretanto, não especifica as prescrições técnicas a respeito da abordagem para a definição da taxa de crescimento da perpetuidade. Com efeito, há literatura que trate a questão da definição da taxa de crescimento da perpetuidade de forma mais rigorosa. Nesses trabalhos, são reconhecidas as sérias distorções no preço da empresa sob avaliação que o tratamento pouco rigoroso de um quesito relevante do método de avaliação do fluxo de caixa livre pode causar. A subtração de valor, conforme demonstrado na simulação acima, é a mais grave. Para uma visão acurada das conseqüências práticas da adoção uma perpetuidade baseada em premissas relaxadas, devem-se*

*consultar os seguintes títulos: Business Analysis and Valuation: Using Financial Statements, Texts and Cases (Palepu, K., Beranard, V., Healy, P., 1997); Financial Statement Analysis and Security Valuation (Stephen Penman, Prentice Hall, 2000); e Financial Management: Theory and Practice (Brigham, E., Gapenski, L., Dryden Press, 1997).*

*124.Em relação à questão de liquidez, o trabalho apresentado pelo Serviço B padece dos mesmos problemas apresentados pelo trabalho do Serviço A. Esta coincidência, ao invés de corroborar a consistência dos dois trabalhos, denúncia a fragilidade das estruturas patrimoniais projetadas e revela que o crescimento dos itens patrimoniais é mal dimensionado. Não se pode relegar a segundo plano, principalmente para avaliação de bancos, a questão da liquidez. Abaixo, são apresentados os índices de cobertura de depósitos para as projeções do Serviço B:*

| Cobertura de depósitos | |
|---|---|
| 31/12/02 | 82,75% |
| 31/12/03 | 53,49% |
| 31/12/04 | 43,15% |
| 31/12/05 | 36,45% |
| 31/12/06 | 35,21% |
| 31/12/07 | 34,74% |
| 31/12/08 | 33,32% |
| 31/12/09 | 32,15% |
| 31/12/10 | 30,79% |
| 31/12/11 | 29,51% |
| 31/12/12 | 28,33% |

*Tabela 11 – Cobertura dos Depósitos*

*125.Observe-se que a cobertura dos depósitos está dentro de uma padrão normal em 31/12/2002. Em 2003, o índice é sofrível e, a partir de 2004, a manutenção da continuidade do BESC estaria inexoravelmente comprometida. Deve-se deixar claro que não se está a criticar somente a estrutura patrimonial apresentada, mas, de forma subjacente, as premissas de crescimento de ativos e passivos.*

*126.Portanto, conclui-se que o relatório de avaliação elaborado pelo Serviço B também não pode ser tomado como parâmetro confiável para balizar a fixação do preço mínimo do BESC.*

*127.Em relação à avaliação da BESCRI, é interessante notar que, a despeito de seu posicionamento quanto a perpetuidade adotada para o fluxo de caixa do BESC, o Serviço B agiu de forma contraditória ao alongar o prazo de projeção das demonstrações financeiras da BESCRI para que pudesse capturar o momento em que se fluxo de caixa tendesse a uma estabilização. Em outras palavras, diferentemente do que realizou no caso da sua avaliação para o BESC, o Serviço B, desta feita, procedeu corretamente ao estender a projeção de períodos até que o crescimento dos fluxos de caixa anuais se estabilizasse e, assim, surgisse uma premissa válida para a definição de uma taxa de crescimento da sua perpetuidade.*

*128.Importante destacar que o fato de o Serviço B ter adotado procedimentos de cômputo da perpetuidade contraditórios nos casos da avaliação da BESCRI e do BESC apenas reforça a argumentação acima apresentada sobre a necessidade de estabilização do crescimento do fluxo de caixa para que se possa estabelecer a taxa de crescimento da sua perpetuidade.*

***4.Conclusão***

*129.Ante o exposto, considerando as graves falhas apresentadas nas avaliações realizadas pelos Serviços A e B, propomos que:*

*a) seja ouvido em audiência, nos termos do inciso II, do art. 43 c/c com o inciso II do art. 58 da Lei n? 8.443/92:*

*a.1) Fernando Lima P. Dutra, na qualidade de responsável pelo acompanhamento da execução do Contrato BACEN/PND n? 14/2001, para que apresente razões de justificativa pelo recebimento dos relatórios de avaliação econômico-financeira do BESC e da BESCRI, elaborado pelo Serviço A, que não incluíam os ajustes econômicos relativos a créditos baixados e não ajuizados do BESC e da BESCRI identificados pelo Serviço B;*

*a.2) Geraldo Pereira Junior e Fernando Lima P. Dutra, na qualidade de signatários da correspondência Gedes 2002/0279 de 14.11.2002, para que apresentem razões de justificativa para a determinação de alteração nas premissas de despesas de pessoal adotadas pelo Serviço A.*

*b) seja determinado ao Banco Central do Brasil, na qualidade de gestor do processo de privatização do BESC, que:*

*b.1) instaure procedimento administrativo com objetivo de apurar o descumprimento, pelo consórcio responsável pela realização do Serviço B, da obrigação estabelecida pelo inciso XXII, da Cláusula Segunda, do CONTRATO BACEN/PND N? 14/2001 tendo em vista não haverem sido repassados ao Serviço A os ajustes relativos a créditos baixados e não ajuízados do BESC e da BESCRI;*

*b.2) ao receber as avaliações econômico-financeiras elaboradas pelos consultores responsáveis por ambos os serviços, verifique, nos termos dos respectivos contratos, se foi adotada a melhor técnica, observando especialmente que:*

*b.2.1) as premissas de crescimento de ativos e passivos sejam consoantes com os parâmetros de crescimento dos depósitos, operações de crédito e títulos e valores mobiliários das instituições financeiras que compõem o sistema financeiro nacional;*

*b.2.2) a estrutura patrimonial apresentada seja consistente com a manutenção de um nível de liquidez que assegure a continuidade da empresa;*

*b.2.3) as taxas de crescimento dos fluxos de caixa estejam estabilizadas a fim de que seja possível adotar premissa coerente de crescimento da perpetuidade;*

*b.2.4) as variáveis que parametrizarem o cálculo do beta para a definição da taxa de desconto devem ser extraídas da mesma economia subjacente;*

*b.3) qualquer alteração nos documentos relacionados no art. 2º, III, da Instrução Normativa TCU nº 27/98 deverá ser prontamente comunicada a este Tribunal, devendo, na oportunidade, ser encaminhada nova versão dos documentos inclusive em meio magnético, se for o caso.*

*c) seja dado conhecimento da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a embasarem aos Presidentes do Conselho Nacional de Desestatização, Conselho Monetário Nacional, do Banco Central do Brasil e das Comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;*

*d) sejam os autos restituídos à esta SEFID para que se dê continuidade ao acompanhamento do processo de privatização do BESC e da BESCRI."*

3.Em 07/01/2003, o Diretor da 1ª DT da Sefid aquiesceu com a proposta acima transcrita (fl. 257). Em 15/01/2003, o Secretário da Sefid também se manifestou de acordo com essa proposta (fl. 264).

É o relatório.

**VOTO**

Como se trata de instituição financeira, a condução do processo de privatização é de responsabilidade do Banco Central do Brasil (BACEN), que, nesses casos, atua como coordenador do processo de desestatização, conforme dispõe o art. 6º, § 5º, da Lei n.º 9.491/1997. A competência para aprovar as medidas adotadas pelo BACEN é do Conselho Monetário Nacional - CMN, conforme estabelece o art. 6º, § 6º, desse mesmo dispositivo legal.

2. Quanto à realização das audiências determinadas pelo Plenário desta Corte (Decisão nº 1.727/2002 – Ata nº 49/2002), considerando que as razões de justificativas respectivas ainda não foram apresentadas pelos responsáveis e que o prazo para a apresentação dessas razões ainda não expirou, entendo que não cabe tecer maiores comentários no momento.

3.Considerando que o edital de venda do BESC foi revogado (fl. 216) e que novas avaliações do banco deverão ser realizadas, conforme será explicitado nos parágrafos seguintes deste voto, entendo ser inviável a análise do terceiro estágio no presente momento. Por outro lado, tendo em vista a relevância do acompanhamento das privatizações de bancos federalizados, que abrange operações envolvendo centenas de milhões de reais, fica patente a necessidade de o Tribunal adotar todas as medidas cabíveis no sentido de garantir que o processo de venda observe as melhores técnicas. Nesse sentido, louvo a iniciativa da Sefid de analisar os documentos encaminhados pelo Bacen. Afinal, em decorrência da análise ora efetuada, o TCU terá a oportunidade de determinar ao Banco Central a adoção de medidas que permitirão o aprimoramento do processo de avaliação.

4.Passo a examinar a correta apreciação do valor venal mínimo da Instituição Financeira, ponto essencial para uma venda bem sucedida. Preliminarmente à análise das propostas apresentadas pela Sefid, cumpre destacar a necessidade da realização de nova avaliação do BESC.

5.O cálculo do valor presente do fluxo de caixa projetado ganha importância fundamental, por se tratar de item primordial na composição do valor econômico da Instituição. Este último é calculado a partir de seu fluxo operacional, ajustado pelos valores dos direitos e obrigações não vinculados às suas atividades operacionais, bem como pelos valores que reflitam contingências e outros efeitos.

6.Verifica-se que os valores projetados para o fluxo de caixa do Banco de Estado de Santa Catarina foram descontados para 31 de março de 2002, data-base do trabalho de avaliação que resultou no preço mínimo do banco. Em conformidade com o Comunicado Relevante nº 1/2002-BESC (fl. 216), de 06/12/2002, o edital de venda do banco foi revogado. Aduz-se que a nova data do certame ainda não foi definida. Considerando que o novo edital deverá ser publicado com antecedência mínima de 45 dias em relação à data do leilão, conclui-se que deverá haver um intervalo superior a um ano entre a data-base da avaliação e aquela prevista para a realização da licitação sob comento.

7.É evidente que a tramitação do processo de privatização traz como conseqüência natural a existência de certa defasagem entre a data-base da avaliação da entidade a ser alienada e o dia de sua efetiva venda. Entretanto, essa defasagem, para ser aceita, não pode ser significativa a ponto de implicar repercussão relevante no cálculo efetuado. Assim sendo, deve-se verificar a razoabilidade da manutenção do preço mínimo, ante os efeitos do decurso do tempo sobre os cálculos efetuados.

8.Nesse sentido, entendo que um ano, período que será observado na melhor das hipóteses no presente caso, é tempo mais do que suficiente para justificar a revisão do preço mínimo fixado. Frise-se, ainda, que não se está a discutir a conduta dos gestores do processo de privatização que ocasionou a demora na venda. Não se olvida que as tratativas em negócio nessa magnitude, envolvendo interesses políticos de diversos entes federados, demandam certo tempo para chegarem a bom termo. Assim, não se vislumbra culpa dos agentes públicos envolvidos. Contudo, pouco importam os motivos da demora na venda destas ações para o que se discute no momento. A questão é simples, se houve demora na venda que pode causar impacto no valor mínimo das ações, medidas devem ser adotadas para minimizar este efeito.

9.Destaque-se, ainda, que esta atualização foi determinada por esta Corte quando do julgamento dos primeiros estágios do acompanhamento da privatização do Banco do Estado do Maranhão – BEM (TC nº 017.999/2000-8, Decisão 576/2002 – Plenário, de 29/05/2002, Ata 17/2002). Naquele caso, entre a data-base da avaliação e a data prevista para a efetiva realização do leilão haviam transcorrido 14 meses, ou seja, praticamente o período que deverá ser observado no presente caso.

10.Acrescento ter proposto a adoção de medida semelhante quando relatei o julgamento dos dois primeiros estágios do acompanhamento da privatização do Banco do Estado do Ceará – BEC. Naquela oportunidade, levei em conta que o BEC se encontrava na situação atual do BESC no que concerne à data-base da avaliação, à revogação do edital de venda e ao conseqüente adiamento do leilão.

11.No caso ora sob enfoque, a situação do banco na data base de março de 2002 apresenta-se incompatível com a realidade que o comprador irá encontrar ao assumir o controle do banco. O fluxo de caixa relativo ao ano de 2002 já se encontrará totalmente incorporado ao banco e terá sido aplicado, proporcionando rendimentos à instituição. Entretanto, ao contrário do que deveria ocorrer, na avaliação que serviu de base para a fixação do preço mínimo encaminhada pelo Banco Central, os valores de 2002 são reduzidos, pois foram considerados como valores futuros que deveriam ser trazidos a valor presente para março de 2002. Essa distorção ocorre em todos os demais anos quando o número de períodos da atualização está sempre majorado em pelo menos um ano em relação à data na qual deverá ocorrer o leilão. Esse fato é mais do que suficiente para ensejar a adoção das medidas cabíveis por parte do Banco Central.

12.Diante do exposto, entendo que devam ser realizadas novas avaliações do BESC, em função do lapso de tempo que terá transcorrido entre a data-base da avaliação ora sob enfoque e a data em que será realizado o leilão.

13.Vencida essa questão preliminar, passo a analisar as propostas da Sefid. Ao Bacen, na qualidade de gestor do processo de privatização, compete zelar pela exatidão dos trabalhos apresentados pelos consultores encarregados de avaliar os bancos federalizados. Consequentemente, os servidores do Banco Central, responsáveis pelo acompanhamento da execução do contrato celebrado com os referidos consultores, devem analisar os relatórios encaminhados pelos Consórcios, visando atestar a sua conformidade com os níveis de qualidade esperados. No caso sob comento, verificou-se que os relatórios entregues pelo Serviço A ao Bacen não contemplavam ajustes propostos pelo Serviço B no valor de, aproximadamente, R$ 162 milhões. Ressalte-se que, por força de dispositivos contratuais (inciso XXII da Cláusula Segunda do Contrato BACEN/PND N? 14/2001 – fls.174 a 187 do vol. 31), o Serviço B deve fornecer ao outro consórcio a relação integral dos ajustes propostos. Acrescente-se que o Serviço A deve incorporar na sua avaliação os ajustes propostos pelo Serviço B, exceto se houver algum motivo relevante que deverá ser comprovado.

14.Apesar dessa falha significativa, esses relatórios foram encaminhados ao TCU pelo Banco Central para apreciação desta Corte. Não houve a necessária revisão prévia por parte daquela autarquia, o que, em princípio, indica um eventual descumprimento dos deveres do gestor da privatização. Diante disso, concordo com a proposta de realização de audiência dos responsáveis, visando à apresentação das razões de justificativas por eles julgadas pertinentes.

15.Quanto à determinação de alteração nas premissas de despesas de pessoal, considero que ela se insere entre as atribuições do Bacen. Entretanto, avalio que essa determinação deveria ter sido melhor fundamentada, pois, segundo o Serviço A, as despesas sob enfoque foram estimadas com base em dados fornecidos pelo próprio Banco Central. Logo, as premissas adotadas pelo Consórcio eram coerentes com as informações de que dispunha aquela autarquia. Diante disso, tendo em vista a necessidade de maiores esclarecimentos sobre a questão, concordo com a realização da audiência dos responsáveis.

16.Conforme ressaltado no parágrafo 13 deste voto, a omissão no repasse dos ajustes ao Serviço A configura, em princípio, o descumprimento de dispositivo contratual. Sopesada a relevante quantia envolvida, entendo pertinente a instauração de procedimento administrativo visando apurar as responsabilidades pela irregularidade sob enfoque.

17.Quanto às determinações relativas à adoção das melhores técnicas, destaco que as estimativas de crescimento de ativos e passivos dos bancos federalizados devem, obrigatoriamente, levar em conta o ambiente negocial no qual a instituição operará após a privatização. Assim sendo, é razoável supor que a evolução prevista dos depósitos e das operações de crédito ou com títulos e valores mobiliários seja compatível com as projeções efetuadas para o mercado financeiro nacional como um todo. Diante disso, concordo com a proposta da Sefid relativa à essa compatibilidade.

18.A questão da liquidez assume, no caso das instituições financeiras, uma importância crucial. Nesse ponto, o setor financeiro difere significativamente de alguns outros setores da economia, como, por exemplo, a construção civil pesada ou a geração de energia elétrica. Deve-se ter em mente que os compromissos assumidos por um banco, especialmente com os clientes que detém depósitos à vista, são de curtíssimo prazo. Diante disso, a carência de recursos líquidos pode implicar inadimplência por parte da instituição financeira.

19.Outra conseqüência que pode advir da perda de liquidez é a instalação no mercado de uma crise de confiança naquela instituição que apresentou problemas. Referida crise, por um lado, acarreta ou a cessação de repasses de recursos de outros bancos para a empresa em crise ou a cobrança de encargos financeiros extremamente elevados. Em ambos os casos, a situação patrimonial da instituição com problemas de liquidez tende a se agravar. Por outro lado, uma crise de confiança pode gerar o pior cenário possível para um banco, qual seja, uma corrida dos clientes buscando sacar seus depósitos. Diante do exposto, fica patente que a preservação da liquidez é uma preocupação prioritária para qualquer banqueiro.

20.Esse fato pode ser demonstrado pela constatação de que as instituições financeiras possuem áreas especializadas em controlar a respectiva liquidez. Além disso, verifica-se que essas empresas, conscientes dos riscos inerentes à sua atividade, tendem a formar "colchões de liquidez" (expressão utilizada no mercado financeiro para designar a margem de segurança que as instituições estabelecem para se precaver de problemas futuros). Finalmente, friso que o indicador citado na instrução, o índice de cobertura dos depósitos, é frequentemente utilizado no mercado exatamente para avaliar a liquidez de um banco em relação aos demais.

21.Diante da relevância da matéria, concordo com a determinação proposta pela Sefid no sentido de que o consórcio, quando for projetar a estrutura patrimonial futura dos bancos, atente para a necessidade de preservar um nível adequado de liquidez.

22.No que concerne à necessidade de o fluxo de caixa só ser encerrado quando estiver estável, concordo com os argumentos apresentados pela Sefid. Afinal, a taxa de crescimento da perpetuidade corresponde à razão de uma progressão geométrica infinita. Logo, para ser possível estimar essa razão com base no fluxo, esse último tem de apresentar um crescimento constante, o que eqüivale a dizer que ele tem que estar estabilizado.

23.A variável denominada "beta", que é utilizada no cálculo da taxa de desconto, indica a relação existente entre os retornos médios do mercado de capitais e a rentabilidade de uma cesta de ações de bancos. Para seu cálculo, exige-se que esses dois retornos não sejam variáveis independentes, ao contrário, eles devem apresentar um relacionamento relevante do ponto de vista estatístico (denominado dependência). Referida dependência só se verificará se os dois índices considerados no cálculo da variável "beta" se referirem a cotações de uma mesma bolsa de valores, pois essas cotações dependem de uma série de fatores característicos de cada mercado de capitais. No caso sob enfoque, o consórcio utilizou dados referentes a negociações realizadas nas bolsas de Nova York (retorno médio do mercado de capitais) e de São Paulo (retorno médio das ações de bancos brasileiros). Tendo em vista que a economia americana difere de forma extremamente significativa da brasileira, os critérios de formação de preços nas duas bolsas são muito diferentes. Logo, as expectativas de valorização das ações nos dois mercados são independentes, o que contraria os pressupostos do modelo de cálculo da taxa de desconto e retira o embasamento teórico desse cálculo. Diante disso e tendo em vista a relevância da taxa de desconto para a fixação do preço mínimo do banco, concordo com a determinação proposta pela Sefid no sentido de que as variáveis que parametrizarem o cálculo do beta para a definição da taxa de desconto devam ser extraídas da mesma economia subjacente.

24.Finalmente, quanto ao pronto encaminhamento das alterações efetuadas nos documentos relacionados no art. 2º, III, da IN TCU nº 27, de 1998, entendo que a determinação é oportuna e conveniente. Frise-se que, no caso sob enfoque, houve atraso no envio desses documentos, o que ocasionou desperdício de tempo e de esforços por parte desta Corte, pois os analistas encarregados de acompanhar a privatização despenderam parte do seu tempo analisando documentos que continham informações já superadas.

Ante todo o exposto, acolhendo em essência o parecer da Sefid e incluindo determinação relativa à realização de nova avaliação do BESC, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2003.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 99/2003 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-001.945/2001-4
2. Grupo I – Classe VII – Acompanhamento do processo de privatização do Banco do Estado de Santa Catarina - BESC
3. Interessados: Conselho Nacional de Desestatização – CND, Conselho Monetário Nacional – CMN e Banco Central do Brasil - Bacen
4. Entidades: Banco do Estado de Santa Catarina S.A. e Banco Central do Brasil
   Vinculação: Ministério da Fazenda
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefid
8. Advogado constituído nos autos: não atuou

9. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do processo de privatização do Banco do Estado de Santa Catarina S. A. - BESC;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator em:

9.1. determinar que sejam ouvidos em audiência, nos termos do inciso II do art. 43 c/c com o inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/1992:

9.1.1. o Sr. Fernando Lima P. Dutra, na qualidade de responsável pelo acompanhamento da execução do Contrato BACEN/PND nº 14/2001, para que apresente razões de justificativa pelo recebimento dos relatórios de avaliação econômico-financeira do BESC e da BESCRI, elaborados pelo Serviço A, que não incluíam os ajustes econômicos relativos a créditos baixados e não ajuizados do BESC e da BESCRI identificados pelo Serviço B;

9.1.2. os Srs. Geraldo Pereira Junior e Fernando Lima P. Dutra, na qualidade de signatários da correspondência Gedes 2002/0279, de 14.11.2002, para que apresentem razões de justificativa para a determinação de alteração nas premissas de despesas de pessoal adotadas pelo Serviço A.

9.2. determinar ao Banco Central do Brasil, na qualidade de gestor do processo de privatização do BESC, que:

9.2.1. sejam realizadas novas avaliações do Banco do Estado do Ceará, considerando o lapso de tempo transcorrido entre a avaliação realizada e a data em que deverá ser realizado o leilão;

9.2.2. instaure procedimento administrativo com objetivo de apurar o descumprimento, pelo consórcio responsável pela realização do Serviço B, da obrigação estabelecida pelo inciso XXII, da Cláusula Segunda, do CONTRATO BACEN/PND Nº 14/2001 tendo em vista não haverem sido repassados ao Serviço A os ajustes relativos a créditos baixados e não ajuízados do BESC e da BESCRI;

9.2.3. ao receber as avaliações econômico-financeiras elaboradas pelos consultores responsáveis por ambos os serviços, verifique, nos termos dos respectivos contratos, se foi adotada a melhor técnica, observando especialmente que:

9.2.3.1. as premissas de crescimento de ativos e passivos devem ser consoantes com os parâmetros de crescimento dos depósitos, operações de crédito e títulos e valores mobiliários das instituições financeiras que compõem o sistema financeiro nacional;

9.2.3.2. a estrutura patrimonial apresentada deve ser consistente com a manutenção de um nível de liquidez que assegure a continuidade da empresa;

9.2.3.3. as taxas de crescimento dos fluxos de caixa devem estar estabilizadas a fim de que seja possível adotar premissa coerente de crescimento da perpetuidade;

9.2.3.4. as variáveis que parametrizarem o cálculo do beta para a definição da taxa de desconto devem ser extraídas da mesma economia subjacente;

9.2.4. qualquer alteração nos documentos relacionados no art. 2º, III, da Instrução Normativa TCU nº 27/1998 deverá ser prontamente comunicada a este Tribunal. Na oportunidade,

deverá ser encaminhada a nova versão dos documentos, inclusive em meio magnético, se for o caso.

9.3. dar conhecimento desta decisão, bem como do relatório e voto que a embasarem ao Ministro da Fazenda e aos Presidentes do Conselho Monetário Nacional, do Conselho Nacional de Desestatização, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal.

9.4. restituir os presentes autos à SEFID para que seja dada continuidade ao acompanhamento do processo de privatização do BESC e da BESCRI.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

**TC-016.224/2001-2** (c/ 12 volumes)

Natureza: Representação.
Unidade: Imprensa Nacional.
Interessado: Agnelo Queiroz, CPF n. 664.595.835-87, Deputado Federal.

**SUMÁRIO:** Representação noticiando possíveis ilegalidades em processo de dispensa de licitação. Audiência dos responsáveis. Razões de justificativas que não elidem as irregularidades verificadas, Conhecimento. Procedência parcial da Representação. Aplicação de multas. Declaração de inidoneidade de empresas licitantes. Determinações e juntada às contas da unidade realizadora do certame.

**RELATÓRIO**

Tratam os autos da Representação formulada pelo Deputado Federal Agnelo Queiroz (fls. 2/4), sobre supostas irregularidades verificadas no Processo Administrativo n. 08041.001155/2001-88 (Dispensa de Licitação n. 182/2001), que resultou na celebração do Contrato n. 21/2001, entre a Imprensa Nacional – IN e a empresa Tera Brasil Ltda., cujo objeto era a prestação de serviços de desenvolvimento e implantação de sistema de envio de matérias para publicação nos jornais oficiais com o uso da tecnologia **web**.

2.Impende registrar que há processo de Ação Popular, tramitando na Seção Judiciária Federal do Distrito Federal, movida pelo Presidente da Associação dos Servidores da Imprensa Nacional, Sr. Antônio Fúcio de Mendonça Neto, contra a União e os responsáveis pelo referido processo administrativo.

3.No âmbito deste Tribunal, foram ouvidos em audiência os responsáveis da IN pela dispensa de licitação, o Subchefe para Assuntos Jurídicos – Substituto da Casa Civil da Presidência da

República, Sr. Francisco Luiz de Bessa Leite, e as empresas Tera Brasil Ltda., Mídia 3 Soluções para Internet Ltda. e **Top Systems** Consultoria Desenvolvimento e Sistemas Ltda. (fls. 387/399), para apresentarem razões de justificativas acerca das irregularidades que serão reportadas adiante neste Relatório.

4.Os Srs. Carlos Alberto Guimarães Batista da Silva (fls. 396/397), Diretor-Geral da IN, Sérgio Luiz Barbosa (fls. 394/395), Coordenador de Tecnologia da Informação da IN, e Wilmar Rodrigues (fls. 398/399), ex-Coordenador de Recursos Logísticos da IN, foram ouvidos pelas seguintes irregularidades:

"a) propor caracterização de situação emergencial inexistente que possibilitou contratação direta fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, o que estaria contrariando o princípio constitucional da legalidade e o disposto nos arts. 24, inciso IV, e 26, parágrafo único, inciso I, da Lei n. 8.666/1993;

b) propor justificativas inconsistentes e inadequadas para a escolha do executante dos serviços pretendidos, o que estaria contrariando os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, o princípio da probidade estabelecido no art. 3º da Lei n. 8.666/1993 e o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso II, dessa Lei;

c) aceitar propostas que apresentavam indícios de combinação de preços entre as empresas Tera Brasil, Mídia 3 e Top Systems, com o intuito de dar suporte, com base em documentos inidôneos, à justificativa de escolha da executante dos serviços e à justificativa de preços do processo de dispensa de licitação, e favorecer a contratação da primeira, o que estaria contrariando os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade e o princípio da probidade estabelecido no art. 3º da Lei n. 8.666/1993."

5.Também foi ouvida em audiência pelo Tribunal (fl. 391) a Sra. Karla Cristine Correia Ameno da Frota, Assessora Jurídica da IN, "pela emissão de parecer jurídico favorável à contratação daquela empresa (Tera Brasil Ltda.), fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, sem que estivesse caracterizada a situação emergencial e ante justificativas de escolha do executante dos serviços e de preços inconsistentes e inadequadas e sem a existência de orçamento de referência detalhado que possibilitasse a verificação da compatibilidade das propostas de preço, o que estaria contrariando os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, o princípio da probidade estabelecido no art. 3º da Lei n. 8.666/1993 e o disposto nos arts. 7º, § 2º, inciso II, c/c § 9º, 24, inciso IV, e 26, parágrafo único, incisos I a III, dessa Lei".

6.Os mencionados responsáveis apresentaram justificativas em conjunto (Ofício n. 573/2002–DIRGE/IN, fls. 407/411), sustentando que "a matéria objeto de questionamento (...) já está sendo analisada [pela 6ª Secex], em Processo com mesmo objeto e causa de pedir, encaminhado pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – CISET/PR". Solicitam, assim, "a reunião de ambos para formação de um só processo, a fim de que sejam decididos simultânea e uniformemente, por empréstimo do disposto nos arts. 103 e 105 c/c 253, todos do Código de Processo Civil". Encaminharam, ainda, documentos constantes dos volumes 1 a 4 deste processo.

7.O Analista da 6ª Secex, José Galvão Diniz Filho, procedeu a minucioso exame da matéria, do qual passo a transcrever os seguintes excertos (fls. 429/450):

"2.10 Conforme se pode verificar no conteúdo do expediente encaminhado, os responsáveis não apresentaram justificativas específicas sobre os questionamentos formulados nos Ofícios de audiência. Os documentos enviados em anexo ao Ofício n. 573/2002–DIRGE/IN, em grande parte, já constavam do processo, quando se entendeu pela realização da audiência dos responsáveis, como demonstra a tabela abaixo. Assim, descrever-se-á a seguir o conteúdo apenas dos documentos novos, ou seja, daqueles que ainda não constavam do processo no momento em que se promoveu a audiência dos responsáveis. (...)

2.11 A Imprensa Nacional, por meio do Ofício n. 932/2001/DIRGE/IN (fls. 113/157, vol. 11), apresentou à CISET/PR esclarecimentos adicionais a respeito da contratação emergencial da empresa Tera Brasil Ltda., em virtude das conclusões efetuadas pelo Controle Interno no Relatório de Auditoria Especial n. 040/2001 (vol. 1 a vol. 5).

2.12No que se refere à caracterização da situação emergencial, os responsáveis apresentam os mesmos argumentos utilizados nas Impugnações às Alegações Perpetradas pelo Autor da Ação Popular (fls. 114/117, vol. 11):

- o sistema EEM é vital para o funcionamento do Órgão;

- o confronto entre IN e a PROCERGS, empresa contratada para o desenvolvimento do sistema EEM atualmente em funcionamento, levou à retenção pela segunda dos códigos-fonte do sistema, o que inviabilizava qualquer modificação ou melhoria no sistema e a correção de eventuais falhas;

- as sucessivas greves dos servidores da IN tornaram a Administração refém dessas paralisações, em razão da elevada dependência da atividade humana no processo de envio de matérias e editoração dos jornais oficiais, o que determinou a circulação restrita e até mesmo a interrupção da circulação do DOU e do DJ durante os movimentos paredistas;

- a obrigação de a Administração da IN consolidar o seu processo de modernização, em virtude das determinações contidas no Decreto n. 3.861/2001, o qual estabeleceu que a partir de 10.09.2001 todos os atos e documentos a serem publicados em diários oficiais devem ser encaminhados à IN exclusivamente por meio eletrônico.

2.13Quanto à justificativa de escolha da empresa Tera Brasil Ltda. como executante dos serviços, os responsáveis asseveram ser essa empresa a que reunia, mais do que qualquer outra, no momento emergencial, condições técnicas de executar os serviços pretendidos (fls. 123/128, vol. 11), pois:

- o sistema EEM a ser desenvolvido deveria relacionar-se com o sistema de editoração *Goodnews*, utilizado pelo Órgão na confecção dos jornais oficiais; a exclusividade de comercialização deste sistema, antes pertencente à empresa *Vogsys*, agora pertence à Tera Brasil;

- a empresa Tera Brasil participa desde 1997 como parceira da IN (anteriormente como *Vogsys*), e, devido ao conhecimento acumulado ao longo dos anos sobre as peculiaridades da IN, esta empresa mostrou-se tecnicamente como a melhor opção para o desenvolvimento do novo sistema EEM;

- com a contratação da empresa Tera Brasil, o prazo de implantação do sistema EEM poderia ser reduzido em dois meses, como de fato foi;

- no procedimento de contratação emergencial por dispensa de licitação, não há competição pelo menor preço; se há emergência, o que se procura na contratação é segurança, celeridade, certeza de que a avença satisfaça determinada carência da Administração naquele determinado momento;

- a IN conhece e confia na empresa Tera Brasil, porque aprova os serviços por ela prestados anteriormente, não havendo, portanto, razão para escolher outra.

2.13.1 Ainda sobre a questão, os responsáveis rebatem os questionamentos da CISET/PR de que não se poderia imputar à empresa Tera Brasil Ltda. a experiência adquirida pela *Vogsys*, ainda que aquela tenha sido constituída por ex-sócios desta, posto que não se pode presumir que o corpo técnico de uma seja o mesmo da outra. Argumentam os defendentes, com a utilização da doutrina de Marçal Justen Filho, que a experiência anterior refere-se mais aos indivíduos que compõem as pessoas jurídicas do que às próprias pessoas jurídicas. Nesse sentido, afirmam os responsáveis poderem demonstrar que a empresa Tera Brasil tem experiência anterior, pois sua equipe técnica era integrante da equipe da *Vogsys*, quanto esta desenvolveu trabalhos para a IN. Por fim, dizem anexar relação da equipe técnica que acompanhou os ex-sócios da *Vogsys* quando da criação da Tera Brasil Ltda.

2.14Os responsáveis – no tocante à justificativa do preço contratado (fls. 128/129, vol. 11) – argumentam preliminarmente que a doutrina e a jurisprudência conceituam essa justificativa como a demonstração da razoabilidade do preço, ou seja, se razoável é o preço, justificado está. Acrescentam que no processo em questão existem diversas fontes para aferição dessa razoabilidade:

- a contratação emergencial se deu no decorrer de um procedimento licitatório já iniciado, no qual havia cotações de preços apresentadas pelas empresas CTIS, POLICENTRO e *Vogsys*; e

- o contrato anteriormente firmado entre a IN e a PROCERGS para desenvolvimento do sistema EEM serve como parâmetro.

2.14.1 Afirmam ainda os responsáveis que – se suspeitos os preços apresentados, via fax, pelas empresas Mídia 3, *Top Systems* e Tera Brasil – as demais fontes de referência para aferição da razoabilidade do preço permanecem válidas.

2.15As demais justificativas e considerações apresentadas pela IN à CISET/PR, por meio do Ofício n. 932/2001/DIRGE/IN, não dizem respeito diretamente aos questionamentos formulados pelo Tribunal nos Ofícios de audiência.

2.16Os responsáveis anexaram também ao Ofício n. 573/2002–DIRGE/IN o Relatório de Análise do Contrato n. 21/2001 (fls. 1/105, vol. 11), celebrado entre a IN e a empresa Tera Brasil Ltda., de autoria da Diretoria de Tecnologia da Informação da Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República – DIRTI/SA/PR, cujas principais conclusões foram:

- o valor cobrado pela execução da primeira fase dos serviços contratados – Módulo Inicial – é compatível com os produtos gerados e recursos humanos e materiais aplicados;

- a opção pela empresa Tera Brasil Ltda., dentre todas as empresas que participaram do processo, encontra-se justificada;

- a alteração de preço entre a cotação inicial (R$ 800.000,00) e o valor efetivamente contratado (R$ 894.000,00) é justificável ante as modificações efetuadas no projeto básico;

- a seleção da empresa POLICENTRO para a execução dos serviços seria inadequada, no âmbito da contratação em regime emergencial.

2.17Consta ainda como anexo às justificativas dos responsáveis o Memorando Conjunto n. 001/2002 (fls. 106/114, vol. 12) da Assessoria Jurídica/IN, Coordenação de Tecnologia da Informação/IN e Coordenação-Geral de Administração/IN, endereçado ao Diretor-Geral da IN, cujo conteúdo em nada se refere à presente contratação.

**Análise das Justificativas**

2.18Os responsáveis afirmam haver mais de um processo – em análise nesta 6ª SECEX – com objeto pertinente à contratação direta, em caráter emergencial, da empresa Tera Brasil Ltda. para o desenvolvimento do sistema de Envio Eletrônico de Matérias – EEM. Diante disso solicitam a reunião deles em um único processo.

2.18.1A afirmativa não procede e, por conseqüência, a solicitação. Como vimos nos itens 1.1 a 1.3 desta instrução, diversas foram as causas de constituição destes autos, mas, desde sua autuação, a documentação respectiva constituiu-se unicamente neste processo.

2.19O Ofício encaminhado pelos responsáveis em atenção às audiências promovidas merece observações preliminares.

2.19.1Os defendentes trataram os Ofícios de audiência como se de diligência fossem. Observe-se que no cabeçalho de todos eles está claro tratar-se de Ofício de audiência. Mais: no corpo desses Ofícios solicita-se em audiência o pronunciamento dos responsáveis para que apresentem razões de justificativa para as ocorrências que especificam. Além disso, informam os Ofícios que, se não apresentadas as justificativas no prazo estipulado, os responsáveis serão considerados revéis para todos os efeitos. Não havia, portanto, razão para o engano.

2.19.2Talvez por isso os defendentes não apresentaram justificativas específicas sobre os questionamentos efetuados. Limitaram-se a encaminhar diversos documentos, muitos dos quais já constavam dos autos quando da instrução inicial. (...)

2.20Quanto à caracterização da situação emergencial, os responsáveis apresentaram os mesmos argumentos utilizados nas Impugnações às Alegações Perpetradas pelo Autor da Ação Popular. Esses argumentos foram analisados na instrução inicial e, naquela oportunidade, concluiu-se que a situação tida como emergencial foi criada em conseqüência da própria falta de iniciativa dos gestores da IN, por não providenciarem de forma tempestiva, e por meio do regular procedimento licitatório, a contratação dos serviços tidos como essenciais para o funcionamento do Órgão. Os elementos ora trazidos pelos responsáveis são idênticos em argumentação aos então analisados e, portanto, não são suficientes para mudar aquele entendimento. Transcrevemos a seguir a análise efetuada na instrução inicial dos argumentos utilizados pelos dirigentes da IN para caracterizar a situação emergencial.

‘(...) 4.4.2 Preliminarmente, cabe observar que os fatos alegados ocorreram todos, à exceção da terceira greve dos servidores da IN, antes da aprovação do primeiro projeto básico (25.07.2001), que previa a realização de licitação para efetuar-se a contratação dos serviços de desenvolvimento do novo sistema EEM. Assim, se a situação era emergencial em 03.08.2001, data em que foi aprovado o segundo projeto básico, com previsão de contratação direta, também era emergencial em 25.07.2001. Isso leva à conclusão de que os dirigentes da IN não atentaram de imediato para a

gravidade da situação – que, se não resolvida, poderia inclusive prejudicar a sociedade brasileira, por privá-la da publicação dos atos oficiais – e aprovaram em 25.07.2001 projeto básico voltado para a realização de procedimento licitatório; contudo, oito dias depois se aperceberam da situação emergencial que os cercavam.

4.4.3 Na verdade, consoante as próprias alegações dos dirigentes da IN, vê-se caracterizada a inércia dos gestores da IN, ante aos acontecimentos que há muito se sucediam, o que indica ter havido falta de planejamento ou desídia administrativa, pois não providenciaram de forma tempestiva, e por meio do regular procedimento licitatório, a contratação dos serviços tidos como essenciais para o funcionamento do Órgão, senão vejamos:

- o fato de o sistema de EEM ser vital para o funcionamento da IN, obviamente já era de conhecimento dos administradores do Órgão muito antes de 25.07.2001, dada a inevitabilidade de informatização do envio de matérias, em função do processo de modernização pelo qual passa, há muito, a IN; além disso, se tão vital o sistema, é de se estranhar a letargia da IN em obter os códigos-fonte por meios judiciais, conforme confirmou a CISET/PR (v. 1, fls. 32/33, itens 70/72), ou por acordo amigável com a PROCERGS;

- a recusa da PROCERGS em entregar os códigos-fonte do sistema EEM por ela desenvolvido e atualmente em uso na IN é de conhecimento dos responsáveis pelo menos desde 05.07.2001, conforme o Ofício 917/GSP (v. 7, fls. 243) encaminhado por aquela empresa ao Diretor-Geral de Administração da IN; ainda sobre a questão, releva notar que o sistema EEM desenvolvido pela empresa PROCERGS vinha sendo utilizado pela IN, sem acesso aos códigos-fonte, desde outubro de 2000, quando os pagamentos à PROCERGS foram suspensos; portanto, os problemas com a PROCERGS tiveram início no ano anterior e, se o sistema é vital para a IN, houve tempo suficiente para que fossem tomadas as medidas administrativas cabíveis, inclusive o regular processo licitatório para a contratação do desenvolvimento de um novo sistema EEM;

- conforme o quadro apresentado pelos responsáveis (v. 7, fls. 07), das três greves dos servidores ali descritas, duas delas já se haviam encerrado em 28.05.2001, e a primeira delas teve início em 10.10.2000;

- o Decreto n. 3.861/2001 é de 09.07.2001. Além disso, desde março daquele ano a IN vinha anunciando de modo reiterado nas edições do DOU (fls. 361/364) que, a partir do segundo semestre de 2001, as matérias somente poderiam ser enviadas por meio eletrônico. Portanto, a necessidade de regularizar o sistema EEM era conhecida muito antes da edição do Decreto n. 3.861/2001, e assim, houve tempo suficiente para o regular processo licitatório.

4.4.4 Portanto, além de, entre 25.07 e 03.08.2001 (datas em que foram aprovados os dois projetos básicos, com previsões de realizar-se licitação e de contratação direta, respectivamente) não terem ocorrido novos acontecimentos de modo a caracterizar a situação emergencial pretendida, a situação tida como emergencial foi criada em conseqüência da própria falta de iniciativa dos gestores da IN, por não providenciarem de forma tempestiva, e por meio do regular procedimento, a contratação dos serviços tidos como essenciais para o funcionamento do Órgão.

4.4.5 Observe-se que este Tribunal condena veementemente – conforme voto do Ministro-Relator do TC n. 017.789/1996-6, Exmo. Sr. ADYLSON MOTTA, que fundamentou o Acórdão n. 133/2000-Plenário, Ata n. 27/2000 – contratações diretas fundamentadas no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, cuja caracterização da emergência não esteja fundamentada em fatos novos e imprevisíveis, mas em situações decorrentes da falta de planejamento e iniciativa dos gestores, como no presente caso. (...)'

2.21Os responsáveis trazem novas considerações sobre a justificativa do preço contratado, obrigatória nos casos de contratação direta face ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993. Todavia, essas novas considerações não são suficientes para justificar o preço contratado para a execução dos serviços.

2.21.1As estimativas de custo apresentadas – em processo de licitação iniciado pela IN para a contratação dos serviços de desenvolvimento e implantação de sistema EEM – pelas empresas CTIS, *Vogsys* (na época ainda representante da Tera Italiana) e POLICENTRO, nos valores de R$ 1.400.000,00, R$ 800.000,00 e R$ 600.000,00, respectivamente, não servem de parâmetro para justificar o preço da contratação da empresa Tera Brasil pelo valor de R$ 894.000,00, conforme argumentam os responsáveis:

- a estimativa efetuada pela empresa POLICENTRO pressupõe diversas alterações nas características definidas pela IN para o sistema EEM. A Diretoria de Tecnologia da Informação da SA/PR, em seu Relatório de Análise do Contrato n. 21/2001 (fl. 7, vol. 12), celebrado entre a IN e a empresa Tera Brasil Ltda., confirma o fato.

- já a estimativa da empresa CTIS, conforme salientam os próprios responsáveis (fl. 122, vol. 11), oneraria o sistema EEM sem justificativas plausíveis, pois estar-se-ia a adquirir tecnologia desnecessária às necessidades do Órgão.

- a estimativa da empresa *Vogsys* transformou-se em proposta da Tera Brasil Ltda., de acordo com a afirmativa dos dirigentes da IN no âmbito da Ação Popular (fl. 24, vol. 9).

2.21.2Assim, não há falar-se que a média aritmética dessas estimativas (R$ 933.333,33) serve para justificar o preço de uma contratação no valor de R$ 894.000,00, uma vez que duas (R$ 600.000,00 e R$ 1.400.000,00) das três estimativas não atendiam às especificações. Tampouco há como garantir que o valor da proposta intermediária (R$ 800.000,00), como pretendem os responsáveis, pode ser considerada como representativa dos preços praticados pelo mercado, pois, como foi a única proposta que atendia às especificações formuladas pela IN, não havia parâmetros de comparação.

2.21.3A CISET/PR efetuou levantamento das faturas apresentadas pela PROCERGS para o desenvolvimento do sistema EEM então existente na IN (fl. 36, vol. 10). O valor nominal dessas faturas somam R$ 696.190,45 que reajustados pelo IGP-M até 08.12.2000 montam a R$ 903.821,67. Segundo a IN, o valor dessas faturas reajustado pela variação cambial até agosto de 2001 totalizam R$ 1.132.184,00 (fl. 40, vol. 11). Os responsáveis argumentam então que os valores pagos à PROCERGS servem de parâmetro e, portanto, justificam o preço proposto pela Tera Brasil no valor de R$ 894.000,00.

2.21.4Não há como aceitar esse argumento. Primeiro, porque o sistema EEM desenvolvido pela PROCERGS difere, em sua essência, do contratado junto à Tera Brasil: enquanto o primeiro foi desenvolvido em plataforma cliente-servidor, o segundo utilizaria tecnologia *WEB*. Segundo, e principalmente, porque os serviços de desenvolvimento do sistema em questão envolvem basicamente custos de mão-de-obra, custos esses que não devem ser atualizados por Índice Geral de Preços – Mercado e, muito menos, sofrem variação cambial.

2.21.5Ainda com relação à justificativa de preço, deve-se observar que o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993 estabelece que os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. O § 9º desse dispositivo legal estabelece que a exigência alcança os casos de dispensa de licitação. Esse orçamento, se levantado em conformidade com o mandamento legal, poderia servir de parâmetro para justificar o preço apresentado pela Tera Brasil.

2.21.6Contudo, ao revés do mandamento legal, a IN efetuou apenas estimativa do custo dos serviços – tanto no processo de licitação, posteriormente cancelado, quanto no processo de dispensa de licitação – fundamentada apenas na estimativa realizada pela empresa *Vogsys*. Repise-se que essa estimativa transformou-se no valor proposto inicialmente pela empresa Tera Brasil, sucessora da *Vogsys* na representação da Tera Italiana, para a realização dos serviços.

2.21.7Quanto à aceitação de propostas que apresentavam indícios de combinação de preços entre as empresas Tera Brasil, Mídia 3 e *Top Systems*, com o intuito de dar suporte, com base em documentos inidôneos, à justificativa de escolha da executante dos serviços e à justificativa de preços do processo de dispensa de licitação, e favorecer a contratação da primeira, os responsáveis em nada se defenderam. Apenas afirmaram que, se suspeitos os preços apresentados, via fax, pelas empresas Mídia 3, *Top Systems* e Tera Brasil – as demais fontes de referência para aferição da razoabilidade do preço permanecem válidas. Contudo, restou demonstrado que as fontes de referência apresentadas pelos responsáveis para justificação do preço contratado não se configuram eficazes para o intento.

2.22As considerações ora apresentadas pelos responsáveis não são suficientes para justificar a escolha da empresa Tera Brasil Ltda. como a executante dos serviços de desenvolvimento e implantação do sistema EEM. (...)

2.22.2Quanto ao entendimento da CISET/PR, com o qual concordamos na instrução inicial, de que não se poderia imputar à empresa Tera Brasil Ltda. a experiência adquirida pela *Vogsys*,

ainda que aquela tenha sido constituída por ex-sócios desta, uma vez que não se pode presumir que o corpo técnico de uma seja o mesmo da outra, os responsáveis tecem diversas considerações e dizem anexar relação da equipe técnica que acompanhou os dois ex-sócios da *Vogsys* a fim de integrarem a Tera Brasil. Contudo, não consta dos autos tal relação. Ademais, verifica-se que, dentre os dez profissionais alocados pela Tera Brasil no desenvolvimento da primeira fase do sistema EEM (fls. 72/95, vol. 12), apenas dois declararam em seus *curriculum vitae* ter trabalho na *Vogsys*, sendo que apenas um deles declarou ter realizado atividades que envolvessem o sistema editorial *Goodnews*.

2.23Diante do exposto, somos pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis.

2.24Todavia, deve-se destacar que as justificativas apresentadas pelo Sr. Francisco Luiz de Bessa Leite, descritas e analisadas adiante, foram acatadas parcialmente. Tais justificativas aproveitam-se à Sra. Karla Cristine Correia Ameno da Frota, pois tratam da aprovação do parecer jurídico por ela emitido. Dessa forma, as justificativas da Sra. Karla Cristine Correia Ameno da Frota também devem ser parcialmente aceitas, o que atenua sua responsabilidade sobre os fatos inquinados de irregularidade, sem, no entanto, afastá-la totalmente.

8.O Sr. Marcelo Cruz, Coordenador-Geral de Administração da IN, foi ouvido em audiência (fls. 394/395) em razão das mesmas falhas indicadas no item 4 **supra**, pelas quais foram ouvidos outros responsáveis da IN, mas não apresentou justificativas ao Tribunal.

9.Já o Sr. Francisco Luiz de Bessa Leite, Subchefe para Assuntos Jurídicos - Substituto da Casa Civil da Presidência da República, foi ouvido em razão de haver aprovado o parecer da lavra da Sra. Karla Cristine Correia Ameno da Frota, Assessora Jurídica da IN. Reproduzo, a seguir, o resumo das justificativas apresentadas pelo responsável e o exame elaborado no âmbito da 6ª Secex:

"2.32Em preliminar, o responsável pondera que a aprovação do parecer jurídico expedido favoravelmente à contratação da empresa Tera Brasil Ltda., com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, deve ser examinada em dois momentos distintos. O primeiro, quando formalizado o processo de dispensa de licitação, o qual foi submetido à apreciação da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República – SAJ/PR; e o segundo, após a apresentação dos documentos juntados à ação popular que questiona a contratação.

2.33No primeiro momento, segundo o defendente, o processo constituía-se de documentação suficiente de modo a não restarem dúvidas quanto à adequabilidade da contratação, pois caracterizada estava a emergência, face aos argumentos constantes nos autos, formulados pela área técnica da IN e fundamentados no seguinte:

- a recusa da PROCERGS em entregar à IN os códigos-fonte do sistema EEM por ela desenvolvido;

- a greve dos servidores do Órgão promovida na ocasião, fato que exigia o sistema EEM fosse implantado com a maior celeridade possível, ante a ameaça iminente de interrupção das publicações oficiais referidas.

2.34Aduz o responsável que constavam dos autos informações quanto à compatibilidade dos preços aos praticados no mercado, inclusive discriminados em conformidade com as etapas a serem observadas na execução dos serviços. Além disso, salienta o responsável que a área jurídica, no que diz respeito especificamente à compatibilidade de preços e à escolha da empresa contratada, tem que se valer dos dados e das informações apresentados pelo órgão interessado, a cujos técnicos e dirigentes compete comprovar a fidedignidade das informações que prestaram, se levantada qualquer dúvida sobre as mesmas.

2.35Em síntese, acrescenta o defendente que a aprovação do parecer jurídico favorável à contratação fundamentou-se:

- na argumentação apresentada pelos dirigentes da IN no sentido de estar caracterizada a situação emergencial, não cabendo à área jurídica levantar dúvidas sobre a questão, até porque nada do que continha no processo levava a esse entendimento;

- na afirmativa da área técnica da IN de que o preço cobrado pela empresa escolhida era compatível com os de mercado, fato suficiente para justificá-lo, pressupondo-se que a informação teria lastro em pesquisa de mercado;

- nas informações fornecidas pela IN de que a empresa Tera Brasil Ltda. era a que detinha as perfeitas condições para a realização dos serviços pretendidos, incontestáveis pela SAJ, pois, desconhecedora que é das especificidades da informática, poderia incorrer em falta ao adentrar em área que foge à formação profissional de seus integrantes.

2.36O responsável afirma, então, que até aquele momento, no qual ainda não haviam sido noticiados os fatos constantes da ação popular, o processo de dispensa de licitação encontrava-se adequadamente formalizado. Segundo o defendente, corrobora esse entendimento o posicionamento da CISET/PR expresso no Relatório de Auditoria n. 40/2001, especialmente nos itens 86 e 87 (fl. 38, vol. 1), os quais transcreve.

2.37De acordo com a linha de argumentação do defendente, somente no segundo momento da análise da contratação – no qual foram trazidos à baila os dados e as informações contidas na ação popular – foi possível observar que os procedimentos adotados pelos dirigentes da IN poderiam ser passíveis de contestação.

2.38Segundo o responsável, caso o processo fosse submetido a ele nesse segundo momento, a contratação não receberia parecer favorável, na forma proposta pela IN.

2.39O defendente concorda com a tese de que a situação evidenciada pela IN era previsível há algum tempo, mas acrescenta que a situação era emergencial no momento em que o processo foi a ele oferecido para exame e apreciação e como tal deveria ser reconhecida.

2.40Conclui o defendente no sentido de que a responsabilidade pela demora em agir é dos dirigentes da IN e não do parecerista jurídico, a quem coube reconhecer a situação singular por que atravessava o Órgão. Como amparo ao seu argumento, o responsável transcreve trecho do Voto do Ministro-Relator, Exmo. Sr. Walton Alencar Rodrigues, exarado no julgamento do TC n. 007.585/1997-7 (Prestação de Contas do IBGE – exercício de 1996) e que fundamentou o Acórdão n. 46/2002 – Plenário (Ata n. 05/2002).

**Análise das Justificativas**

2.41As justificativas do responsável pela ocorrência objeto do questionamento deste Tribunal procedem apenas em parte. Na verdade, apenas em uma pequena parte.

2.42De fato, como alega o defendente, poder-se-ia caracterizar como emergencial a situação em que se encontrava a IN no momento em que o processo de dispensa de licitação lhe foi submetido. Frise-se, situação emergencial criada em conseqüência da própria falta de iniciativa dos gestores da IN, por não providenciarem de forma tempestiva, e por meio do regular procedimento licitatório, a contratação dos serviços tidos como essenciais para o funcionamento do Órgão. Também é verdade que a responsabilidade pela demora em agir é dos dirigentes da IN, e não dos pareceristas jurídicos. Contudo, deveria o responsável destacar essa situação, que por ele foi reconhecida, em seu parecer.

2.43No que se refere à justificativa do preço proposto para a contratação, as justificativas apresentadas não elidem a irregularidade. O parecerista jurídico não pode apenas referendar as informações apresentadas pelos dirigentes do órgão interessado, como quer o responsável.

2.43.1Os únicos subsídios existentes no processo de dispensa para a verificação da compatibilidade do preço proposto com os de mercado – no momento em que o processo foi encaminhado para o exame do responsável – eram as propostas das empresas Tera Brasil, Mídia 3 e *Top Systems.*

2.43.2Faltava, portanto, elemento indispensável a essa verificação, qual seja, o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, conforme exige a Lei de Licitações e Contratos (art. 7º, § 2º, inciso II, c/c § 9º desse artigo).

2.43.3Esse orçamento é a melhor referência de que dispõe a Administração para a verificação da compatibilidade de preços propostos, mediante licitação ou procedimentos de contratação direta.

2.43.4Verifica-se que as propostas apresentadas pelas empresas dispõem seus preços por etapas dos serviços (fls. 07/18 e 30, vol. 11), assim como a estimativa de preços elaborada pela IN (fl. 139, vol. 10). Não há descrição dos insumos a serem utilizados em cada uma dessas etapas, bem como os respectivos quantitativos e custos unitários, como requer a Lei.

2.43.4Diante disso, não poderia a assessoria jurídica aprovar o prosseguimento da contratação, como o fez.

2.44Quanto à justificativa da escolha da empresa Tera Brasil como executante dos serviços, assiste razão parcial ao defendente. Conforme o parecer aprovado pelo responsável, a justificativa da escolha da empresa Tera Brasil está fundamentada nas propostas apresentadas pelas empresas Tera Brasil, Mídia 3 e *Top Systems* (fl. 69, vol. 11). Se fundamentadas nas propostas, a justificativa da escolha da executante deu-se porque apresentou menor preço. Contudo, como restou demonstrado, não é possível aferir com segurança que o preço proposto é compatível com os de mercado.

2.44.1Importa notar que o parecer técnico da área de tecnologia da informação da IN (fl. 33, vol. 11) aduz que a empresa Tera Brasil possui certificação técnica específica para a prestação dos serviços, visto ser a representante exclusiva no Brasil do sistema editorial *Goodnews.* É esse parecer que o defendente argumenta não poder contestar. É verdade que muitas vezes os pareceristas jurídicos defrontam-se com questões técnicas cujo objeto encontra-se fora da área de conhecimento do assessor jurídico. Contudo, é nesses casos que ele deve atuar com maior prudência. E, sendo assim, deveria requerer ao menos que constasse dos autos a documentação relativa à comprovação de exclusividade de representação do referido sistema editorial por parte da empresa Tera Brasil, o que não foi feito.

2.45Pelo exposto, entendemos devam ser acatadas, apenas parcialmente, as razões de justificativa apresentadas pelo responsável".

10.As empresas Tera Brasil Ltda., Mídia 3 Soluções para Internet Ltda. e *Top Systems* Consultoria Desenvolvimento e Sistemas Ltda. foram ouvidas em audiência pelo Tribunal (fls. 387/389), em razão de indícios de "combinação de preços na formulação das propostas apresentadas à Imprensa Nacional, o que se configura indício de conluio havido [entre as três empresas], com o intuito de dar suporte inidôneo à justificativa de escolha da executante dos serviços e à justificativa de preços do processo de dispensa de licitação, e favorecer a contratação da Tera Brasil Ltda., o que estaria contrariando os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade e o princípio da probidade estabelecido no art. 3º da Lei n. 8.666/1993".

11.As empresas apresentaram defesa que foi assim analisada no âmbito da 6ª Secex:

"**Responsável: Empresa Tera Brasil Ltda.** (...)

**Justificativas Apresentadas** (...)

'A Tera Brasil Ltda., foi constituída por dois ex-sócios da Vogsys Consultoria e Desenvolvimento de Sistemas Ltda. que, por sua vez, foi fundada em 1993, por jovens executivos de rara experiência no ramo de informática, formados em engenharia eletrônica, com o objetivo de prestar serviços técnicos nas áreas de consultoria, treinamento, suporte, desenvolvimento e implantação de sistemas. A Vogsys era, no Brasil, a representante exclusiva da Tera Italiana e da Atex Classificados, firma norte americana; a primeira é proprietária do sistema GOODNEWS, software utilizado na editoração e paginação de jornais e a segunda na paginação de anúncios classificados.

Em 04/03/1997, a empresa PROCERGS, que vinha prestando serviços à Imprensa Nacional, subcontratou a VOGSYS para desenvolver os serviços contratados, pois, na ocasião, era a representante exclusiva da Tera Italiana, proprietária do sistema GOODNEWS que estava sendo utilizado na editoração e paginação dos diários oficiais.

Posteriormente, em razão de a Tera Italiana ter passado a atuar, também, no setor de classificados, fato que ocasionou um conflito de interesses entre as duas empresas Tera e Atex que eram representadas pela Vogsys. Diante dessa nova situação, a Tera Brasil Ltda., passou a representar no Brasil, com exclusividade, a Tera Italiana, proprietária do sistemas GOODNEWS, permanecendo a Vogsys como representante da ATEX.

Assim, a Tera Brasil passou a prestar serviços à Imprensa Nacional.

Neste ínterim, a Imprensa Nacional, visando a modernizar os seus serviços, deu início a um procedimento licitatório, oportunidade em que as empresas CTIS, VOGSYS e POLICENTRO apresentaram propostas para a substituição do sistema EEM, desenvolvido pela PROCERGS e da própria PROCERGS, cujo contrato encerraria no dia 17/08/2001 e, também, por orientação da Secretaria de Controle Interno – CISET/PR, constante em seu Relatório n. 33/2000.

Ocorre que, durante a montagem do processo licitatório, aconteceram fatos novos, suspensão dos pagamentos à PROCERGS, que, em contrapartida, recusou-se a entregar os códigos fontes, o

que obrigou a administração pública a trilhar um novo caminho, ou seja, o da contratação da Tera Brasil Ltda., que já vinha prestando serviços à Imprensa Nacional, dispensando a prévia licitação e assim foi feito, após a conclusão do processo administrativo n. 08041.001155/2001-88 do qual participaram cerca de seis funcionários que concluíram pela imperiosa necessidade de contratarem a Tera Brasil, pois caso contrário, a Imprensa Nacional pararia, o que criaria uma situação caótica para os Poderes Executivo e Judiciário, em virtude da falta de publicação dos atos oficiais. (...)'

**Análise das Justificativas**

2.48As justificativas apresentadas pela empresa não são suficientes para afastar os indícios que apontam para a ocorrência de combinação de preços na formulação das propostas apresentadas à Imprensa Nacional pelas empresas Tera Brasil Ltda., Mídia 3 Soluções para Internet Ltda. e Top Systems Consultoria Desenvolvimento e Integração Ltda.

2.49O representante da empresa pouco argumenta sobre o mérito da audiência, atém-se a descrever fatos já conhecidos nos autos. Sobre o encaminhamento de propostas com indícios de combinação de preços, limita-se a afirmar que o fato é irrelevante perante a situação emergencial pela qual passava a IN.

2.50A combinação de preços havida não é fato irrelevante, na verdade configurada está – diante dos indícios trazidos pela instrução inicial (fls. 374/375), sem contestação pelos responsáveis – a ocorrência de conluio entre as empresas Tera Brasil Ltda., Mídia 3 Soluções para Internet Ltda. e Top Systems Consultoria Desenvolvimento e Integração Ltda. com o intuito de dar suporte inidôneo à justificativa de escolha da executante dos serviços e à justificativa de preços do processo de dispensa de licitação, e favorecer a contratação da primeira.

2.51O argumento de que três outras empresas apresentaram, quando da preparação de procedimento licitatório, propostas cuja média de preço foi superior ao valor contratado não procede. Conforme análise efetuada sobre a questão nos itens 2.21.1 e 2.22.2 desta instrução, as propostas efetuadas naquela ocasião, ou mesmo o seu valor médio, não servem de parâmetro para justificar o preço da contratação da empresa Tera Brasil.

2.52A penalidade imputável pelo TCU às empresas é aquela indicada no art. 46 da LOTCU – a declaração da inidoneidade das participantes no conluio para participar de licitação na Administração Pública Federal, por até cinco anos. Ademais, na esfera penal, a ocorrência pode vir a ser enquadrada como o crime previsto no art. 89, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993"

12.As razões de justificativas apresentadas pelas empresas Mídia 3 Soluções para Internet Ltda. e *Top Systems* Consultoria Desenvolvimento e Sistemas Ltda. foram basicamente no sentido de que "para realização do trabalho, tornou-se indispensável a participação da empresa Tera Brasil Ltda., representante exclusiva no Brasil do Sistema de Editoração Eletrônica GoodNews e autora do conversor RTF-GN3, ambos instalados na COJOF Imprensa Nacional, o que justifica o valor do orçamento apresentado".

13.Quanto à defesa apresentada por essas duas empresas, a 6ª Secex aduziu que vale a análise já reproduzida no tocante à empresa Tera Brasil Ltda. Conclusivamente, a unidade técnica propõe, em pareceres uniformes, que o Tribunal delibere no seguinte sentido:

13.1 – considerar procedente a presente Representação;

13.2 – aplicar aos servidores ouvidos em audiência, da IN e da Casa Civil/PR, a multa de que trata o art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992, determinando, ainda, aos órgãos e entidades dos quais os servidores recebam vencimentos ou proventos "que efetuem o desconto da multa que lhes for imputada de suas respectivas remunerações ou proventos, de acordo com o art. 46 da Lei n. 8.112/1990, com a redação dada pela MP n. 2.225-45, de 04/09/2001– no caso de não-atendimento às notificações;

13.3 – determinar à Imprensa Nacional que:

a) somente proceda à licitação de obras ou de serviços – ou dê seguimento a processos de contratação direta de obras ou serviços – quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem todos os custos unitários das obras ou serviços objeto da licitação ou da contratação direta, em obediência aos arts. 7º, § 2º, inciso II, e 9º da Lei n. 8.666/1993 (itens 3.5 a 3.8);

b) instrua os processos de contratação direta de acordo com o procedimento estabelecido pelo art. 26, parágrafo único da Lei n. 8.666/1993, de modo a formalizar os elementos requeridos pelos incisos I a IV desse dispositivo por meio de expedientes específicos e devidamente destacados no

processo, caracterizando a motivação do Administrador para a prática dos atos (itens 3.9 a 3.11);

13.4 – declarar a inidoneidade das empresas Tera Brasil Ltda., Mídia 3 Soluções para Internet Ltda. e *Top Systems* Consultoria Desenvolvimento e Sistemas Ltda. para participarem, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei n. 8.443/1992;

13.5 – encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Federal, nos termos do art. 102 da Lei n. 8.666/1993;

13.6 – apensar o presente processo às contas da IN relativas ao exercício de 2001.

14.O Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta (fls. 453/454).

É o relatório.

**VOTO**

A presente Representação, formulada pelo Deputado Federal Agnelo Queiroz, deve ser conhecida pelo Tribunal, com fundamento no art. 237, III, do Regimento Interno/TCU e no art. 69, III, da Resolução TCU n. 136/2000, considerando que as graves irregularidades detectadas em contratação com dispensa de licitação efetuada pela Imprensa Nacional – IN se confirmaram, consoante adiante consignado.

2.Conforme já relatado, a Imprensa Nacional firmou o Contrato n. 21/2001 com a empresa Tera Brasil Ltda., mediante a Dispensa de Licitação n. 182/2001, realizada no âmbito do Processo Administrativo n. 08041.001155/2001-88, com vistas à contratação de serviços de desenvolvimento e implantação de sistema de envio de matérias para publicação nos jornais oficiais com o uso da tecnologia **web**.

3.O Representante noticiou, ainda, a existência de processo de Ação Popular, que tramita na Seção Judiciária Federal do Distrito Federal, movida pelo Presidente da Associação dos Servidores da Imprensa Nacional, Sr. Antônio Fúcio de Mendonça Neto, contra a União e os responsáveis pelo referido processo administrativo.

4.Conforme se apurou, inicialmente foram convidadas, além da empresa Tera Brasil Ltda., a Mídia 3 Soluções para Internet Ltda. e a *Top Systems* Consultoria Desenvolvimento e Sistemas Ltda. No entanto, após o envio de propostas de preço pelas empresas, a Imprensa Nacional alegou situação emergencial e realizou a contratação direta da empresa Tera Brasil, com dispensa de licitação, motivada no art. 24, IV, da Lei n. 8.443/1992.

5.No entanto, a situação emergencial não se verificou. Restou configurada, como em outros tantos casos examinados pelo Tribunal, o não-planejamento das ações por parte do órgão e a subseqüente contratação direta, apenas com pesquisa de preços ao mercado.

6.Além dessa irregularidade, restaram configuradas as seguintes falhas:

6.1 – a aceitação do preço proposto pela Tera Brasil Ltda., sem justificativas para a escolha do executante e sem a existência de orçamento de referência detalhado que possibilitasse a verificação das propostas de preço;

6.2 – indícios de conluio por parte das três mencionadas empresas, com combinação de preços e apresentação de documentos inidôneos.

7.Acerca dessas irregularidades foram ouvidos os responsáveis da Imprensa Nacional pela dispensa de licitação – Srs. Carlos Alberto Guimarães Batista da Silva, Diretor-Geral, Sérgio Luiz Barbosa, Coordenador de Tecnologia da Informação, e Wilmar Rodrigues, ex-Coordenador de Recursos Logísticos.

8A 6ª Secex e o Ministério Público emitiram pareceres pela rejeição das defesas apresentadas. Os fundamentos esposados foram devidamente transcritos no Relatório que precede esta Proposta de Decisão.

9.Com efeito, a situação emergencial alegada pela Imprensa Nacional não deve ser acolhida como argumento para realizar a dispensa de licitação. Como foi consignado pela 6ª Secex, não se tomaram as providências necessárias ao longo do tempo, com o planejamento adequado, com vistas à realização da modalidade licitatória adequada para a contratação de serviços que já eram considerados essenciais à instituição desde longa data.

10.Há que se atentar, por exemplo, para o fato de que duas das três greves que serviram de argumento pelos responsáveis da Imprensa Nacional para a dispensa de licitação, haviam ocorrido

antes da aprovação do projeto básico (25/07/2001) que previa a realização do certame. Em 03/08/2001 foi alegada a situação emergencial e foi aprovado o segundo projeto básico, com previsão de contratação direta.

11.Importante frisar, ainda, que o sistema EEM, desenvolvido pela empresa PROCERGS vinha sendo utilizado pela Imprensa Nacional, sem acesso aos códigos fontes desde outubro de 2000, quando os pagamentos à empresa foram suspensos. Conclui-se, portanto, que os problemas da Imprensa Nacional tiveram início bem antes de julho de 2001, havendo, portanto, tempo suficiente para realizar o devido procedimento administrativo para a contratação mediante certame licitatório padrão. Tal seqüência de acontecimentos demonstra, como salientou a unidade técnica, que os dirigentes da instituição não tomaram providências ante a gravidade da situação e, somente em 03/08/2001, decidiram que o caso era de emergência, promovendo, então, a contratação direta.

12.De outra parte, também os preços contratados não foram devidamente justificados, conforme exige o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993 para os casos de contratação direta. Como apontado na instrução da 6ª Secex, foram utilizados como preços referencias para a contratação por R$ 894.000,00 estimativas que não atendiam as especificações do projeto.

13. Não foi observado, ainda, o § 9º do art. 7º da Lei n. 8.666/1993 que estabelece para os casos de dispensa de licitação a obrigatoriedade de observância do § 2º, inciso II, do referido artigo, no sentido de que os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Restou injustificado, portanto, o preço pago à empresa Tera Brasil, uma vez que, como visto, não foram realizados diversos procedimentos estabelecidos na Lei de Licitações.

14.Outro ponto que restou injustificado pelos responsáveis diz respeito à escolha da empresa Tera Brasil Ltda. sob o argumento de que detinha a experiência adquirida pela empresa Vogsys, fato que a tornaria a única empresa capacitada a prestar os serviços necessários à Imprensa Nacional. Como salientado pelos pareceres emitidos nos autos, incluindo-se o da Ciset/PR, não há como legitimar a escolha da Tera Brasil Ltda. com base nesse argumento, pois não foi comprovada nos autos essa relação de conhecimento técnico. Consoante apurado, dentre os dez profissionais alocados pela Tera Brasil no desenvolvimento da primeira fase do sistema EEM, apenas dois declararam haver trabalhado na Vogsys e apenas um manifestou haver realizado atividades que envolvessem o sistema editorial **Goodnews**, que seria utilizado na Imprensa Nacional.

15.Os mencionados responsáveis foram ouvidos, ainda, acerca da aceitação das propostas das empresas Tera Brasil Ltda., Mídia 3 Soluções para Internet Ltda. e *Top Systems* Consultoria Desenvolvimento e Sistemas Ltda., com indícios claros de combinação de preços. Não obstante, com relação a esse quesito os responsáveis nada declararam.

16.O conluio entre as três empresas restou claramente caracterizado nos autos da Ação Popular (fls. 20/47), pelo fato de as propostas (fls. 27/33, 35/44) haverem sido encaminhadas da sede de uma das empresas por meio do mesmo número e aparelho de fax (021-221-4892), no mesmo dia e num intervalo de menos de uma hora.

17.A parceria existente entre as empresas pode ser comprovada, ainda, pelo seguinte (instrução da 6ª Secex, fl. 374):

17.1 – "informações contidas na página da internet *www.vogsys.com.br* (v. 3, fls. 19/21) indicam claramente haver parceira entre as empresas *Vogsys* e Mídia 3, conforme demonstrou a Ciset/PR em seu relatório (v. 1, fls. 30, itens 61/62); já a página *www.midia3.com.br/vogsys_princ.htm* (fls. 360) traz informações que se referem à associação existente entre as empresas";

17.2 – "o papel timbrado utilizado na apresentação da proposta da empresa Tera Brasil Ltda. traz, além da sua própria logomarca, a logomarca da empresa *Vogsys* (fls. 27/33)".

18.Ante o que se expôs neste Voto, constato que os Srs. Carlos Alberto Guimarães Batista da Silva, Sérgio Luiz Barbosa e Wilmar Rodrigues não lograram elidir as irregularidades pelas quais foram ouvidos pelo Tribunal, cabendo, na linha defendida pelos pareceres, aplicar-lhes a multa de que trata o art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992.

19.Realizou-se, ainda, a audiência das três mencionadas empresas devido à combinação na emissão das propostas. A Tera Brasil Ltda. apenas consignou que o fato é irrelevante perante à

situação emergencial por que passava a Imprensa Nacional, e as outras duas empresas limitaram-se a informar que a Tera Brasil deveria ser a contratada em razão das qualificações técnicas que a tornavam a única apta a prestar os serviços.

20.Ante o exposto, estou de acordo com os pareceres da 6ª Secex e do Ministério Público no sentido de que restou clara a existência de conluio das três empresas, objetivando fraudar a licitação pública, motivo pelo qual impende aplicar-lhes a sanção prevista no art. 46 da Lei n. 8.443/1992. Entendo necessário fazer, ainda, os comentários que se seguem.

21.O mencionado dispositivo da Lei n. 8.443/1992 estabelece o seguinte:

"Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal".

22.Ademais, o art. 90 da Lei n. 8.666/1993 preceitua:

"Art. 90. Frustar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.

Pena – detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa".

23.Mesmo após a Imprensa Nacional haver decidido que a alegada situação emergencial impossibilitaria a realização de uma das modalidades previstas de licitação (art. 22 da Lei n. 8.666/1993), o órgão procedeu à necessária pesquisa de mercado com a finalidade de obter a proposta mais vantajosa para a administração. Esse procedimento – embora a situação emergencial não tenha de fato se configurado, como consignado anteriormente neste Voto – visou ao atendimento aos ditames da referida Lei, em especial o parágrafo único, incisos II e III, do art. 26, que exige seja consignado no processo de dispensa ou de inexigibilidade a "razão da escolha do fornecedor ou executante" e a "justificativa do preço".

24.A propósito do tema, mostra-se pertinente reproduzir a explanação de Marçal Justen Filho (**in** "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", Ed. Dialética, 9ª Edição, 2002, pág. 230 e 231):

"A Contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

(...)

Definido o cabimento da contratação direta, a Administração deverá pesquisar a melhor solução, tendo em vista os princípios da isonomia e da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Logo, deverá buscar a melhor solução, respeitando (na medida do possível) o mais amplo acesso dos interessados à disputa pela contratação.

(...)

Se a administração pode escolher o particular, isso não significa autorizar escolhas meramente subjetivas. Deverá evidenciar que, nas circunstâncias, a contratação foi a melhor possível. Logo, deverão existir dados concretos acerca das condições de mercado, da capacitação do particular escolhido etc.".

25.O processo administrativo pelo qual a Administração Pública – sem escolher uma das modalidades de licitação previstas no art. 22 da Lei n. 8.666/1993 – realiza pesquisa de preços no mercado é também um procedimento licitatório, pois objetiva a contratação da empresa que oferecer a melhor proposta. Quanto a esse fato o autor supracitado não deixa dúvidas (**op. cit.**, pág. 288):

"Tal como afirmado inúmeras vezes, é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um 'procedimento licitatório'. Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado".

26.Portanto, resta claro que as empresas Tera Brasil Ltda., Mídia 3 Soluções para Internet Ltda. e *Top Systems* Consultoria Desenvolvimento e Sistemas Ltda., ao apresentarem propostas com

características claras de ajuste de preços, cometeram a fraude prevista no art. 46 da Lei n. 8.443/1992. Além disso, os responsáveis por essas empresas incidiram na conduta tipificada no art. 90 da Lei n. 8.666/1993. Este Tribunal deve, assim, declarar a inidoneidade desses licitantes para participar, por três anos, de licitação na Administração Pública Federal – prazo esse que julgo adequado ante a gravidade dos fatos apurados –, e encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Federal, para as providências cabíveis.

27.Não é despiciendo aduzir que a conduta dos responsáveis pelas empresas Tera Brasil Ltda., Mídia 3 Soluções para Internet Ltda. e *Top Systems* Consultoria Desenvolvimento e Sistemas Ltda. afrontou, ainda, os ditames da Lei n. 8.884/1994, que estabelece e regula os crimes contra a ordem econômica, dispondo em seu art. 21 o seguinte:

"Art. 21. As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no art. 20 e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

I - fixar ou praticar, em acordo com concorrente, sob qualquer forma, preços e condições de venda de bens ou de prestação de serviços;

(...)

VIII - combinar previamente preços ou ajustar vantagens na concorrência pública ou administrativa".

28.Diante de todo o exposto, e considerando o procedimento fraudulento das aludidas empresas, em infração a todos o preceitos legais acima aduzidos, impõe-se a este Tribunal aplicar-lhes a multa de que trata o art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992.

29.Foram ouvidos, ainda, em audiência pelo Tribunal a Sra. Karla Cristine Correia Ameno da Frota, Assessora Jurídica da Imprensa Nacional, e o Sr. Francisco Luiz de Bessa Leite, Subchefe para Assuntos Jurídicos - Substituto da Casa Civil da Presidência da República, devido ao fato de a Assessora haver emitido parecer favorável à contratação da empresa Tera Brasil Ltda. e o Sr. Francisco Bessa, aprovado o referido parecer.

30.Quanto a esses agentes, contudo, deve-se considerar a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, de 06/11/2002 (Relator Ministro Carlos Velloso), emitida ao apreciar o MS 24.073-DF, no sentido de que não se deve responsabilizar, solidariamente com o administrador, advogados por atos praticados no regular exercício de sua atividade, porquanto os pareceres técnico-jurídicos não constituem atos decisórios.

31.Além do teor do referido **decisum**, deve-se levar em conta os argumentos apresentados pelo Sr. Francisco Luiz de Bessa Leite, que também aproveitam à Sra. Karla Cristine Correia Ameno da Frota, no tocante à impossibilidade de aferição por esses profissionais, a partir dos elementos contidos no processo de dispensa de licitação, de que a situação emergencial por que passava a Imprensa Nacional vinha se prolongando há bastante tempo e não se prestava, por esse motivo, para motivar a contratação direta. Tais alegações levaram a 6ª Secex a acolher parcialmente as justificativas apresentadas pelos dois responsáveis.

32.Ante o exposto e considerando, ainda, que não restou verificada desídia por parte desses agentes no caso em exame, entendo que não lhes devem ser aplicada multa por este Tribunal.

33.Nesse sentido, cabe conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, adotando-se as providências propostas pela 6ª Secex e chanceladas pela Procuradoria, à exceção da ressalva acima consignada.

34.Por fim, mediante pesquisa realizada por meu Gabinete, foi verificado que se encontra em fase de intimação o processo de Ação Popular, tramitando na 4ª Vara da Seção Judiciária Federal do Distrito Federal sob o n. 2001.34.00.026492-5, movido pelo Presidente da Associação dos Servidores da Imprensa Nacional, Sr. Antônio Fúcio de Mendonça Neto, contra a União e os responsáveis pela Imprensa Nacional. Por esse motivo entendo que este Tribunal deve encaminhar àquele juízo cópia da deliberação que for proferida nestes autos, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem.

Dessarte, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2003.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO N. 100/2003 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-016.224/2001-2 (c/ 12 volumes).
2. Grupo: II – Classe de Assunto: VII – Representação noticiando possíveis ilegalidades em processo de dispensa de licitação.
3. Interessado: Agnelo Queiroz, CPF n. 664.595.835-87, Deputado Federal.
4. Unidade: Imprensa Nacional.
5. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas.
7. Unidade Técnica: 6ª Secex.
8. Advogado Constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Deputado Federal Agnelo Queiroz, sobre supostas irregularidades verificadas no Processo Administrativo n. 08041.001155/2001-88 (Dispensa de Licitação n. 182/2001), que resultou na celebração do Contrato n. 21/2001, entre a Imprensa Nacional – IN e a empresa Tera Brasil Ltda., cujo objeto era a prestação de serviços de desenvolvimento e implantação de sistema de envio de matérias para publicação nos jornais oficiais com o uso da tecnologia **web**;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos sessão plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 – nos termos do art. 237, III, do Regimento Interno/TCU e do art. 69, inciso VII, da Resolução/TCU n. 136/2000, conhecer da presente Representação formulada pelo Deputado Federal Agnelo Queiroz, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 – rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelos Srs. Carlos Alberto Guimarães Batista da Silva, Diretor-Geral da Imprensa Nacional, Sérgio Luiz Barbosa, Coordenador de Tecnologia da Informação, e Wilmar Rodrigues, ex-Coordenador de Recursos Logísticos, e pelas empresas Tera Brasil Ltda., Mídia 3 Soluções para Internet Ltda. e *Top Systems* Consultoria Desenvolvimento e Sistemas Ltda., e, em conseqüência, aplicar-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 – determinar à Imprensa Nacional, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 2º, inciso II, da Decisão Normativa/TCU n. 19/1998, que, caso não atendidas as notificações **supra**, efetue o desconto, integral ou parcelado, da dívida, nos vencimentos dos responsáveis acima identificados, que recebam vencimentos por esse órgão;

9.4 – autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da supracitada Lei, a cobrança judicial das dívidas, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido, até a data do recolhimento, caso não seja possível o desconto em folha;

9.5 – determinar à Imprensa Nacional que:

9.5.1 somente proceda à licitação de obras ou de serviços – ou dê seguimento a processos de contratação direta de obras ou serviços – quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem todos os custos unitários das obras ou serviços objeto da licitação ou da contratação direta, em obediência ao art. 7º, § 2º, inciso II, e 9º, da Lei n. 8.666/1993;

9.5.2 instrua os processos de contratação direta de acordo com o procedimento estabelecido pelo art. 26, parágrafo único da Lei n. 8.666/1993, de modo a formalizar os elementos requeridos pelos incisos I a IV desse dispositivo por meio de expedientes específicos e devidamente destacados no processo, caracterizando a motivação do Administrador para a prática dos atos;

9.6 – declarar a inidoneidade das empresas Tera Brasil Ltda., Mídia 3 Soluções para Internet Ltda. e Top Systems Consultoria Desenvolvimento e Sistemas Ltda. para participarem, por três anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei n. 8.443/1992;

9.7 – encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Federal, para as providências cabíveis;

9.8 – encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à 4ª Vara da Seção Judiciária Federal do Distrito Federal, haja vista o processo de Ação Popular, tramitando naquele juízo sob o n. 2001.34.00.026492-5, em fase de intimação, movido pelo Presidente da Associação dos Servidores da Imprensa Nacional, Sr. Antônio Fúcio de Mendonça Neto, contra a União e os responsáveis pela Imprensa Nacional;

9.9 – apensar o presente processo às contas da Imprensa Nacional relativas ao exercício 2001.

**10. Ata nº 4/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

VALMIR CAMPELO
Presidente

**MARCOS BEMQUERER COSTA**
Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 4, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2003
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSO ORIUNDO DA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Relatório e Voto emitido pelo Relator, Ministro Ubiratan Aguiar, bem como o Acórdão de nº 107, adotado no processo nº 006.857/2002-0, relatado na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado, realizada nesta data (Parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno).

GRUPO I - Classe VII - Plenário
TC-006.857/2002-0 - Sigiloso (com 05 volumes)
Natureza: Denúncia
Unidade: Parque de Material Aeronáutico de Recife - Pamarf

Responsáveis: Geraldo Magela Batista (CPF nº 715.435.038-53), Joel Medeiros Fonseca (CPF nº 774.607.668-87), Jorge Pacheco Silva (CPF nº 070.350.398-72), Jacó Rodrigues Carneiro (CPF nº 179.772.079-15), Marcos Augusto Callado do Bonfim (CPF nº 050.077.618-00), Ely Wagner Ferreira Sabará (CPF nº 546.353.496-91), Roberto Caraciolo Paiva (CPF nº 020.945.714-75), Aníbio Roberto Calixto Pereira (CPF nº 220.411.093-00), Orlando Morais da Silva (CPF nº 740.753.908-10), Clayton José Gomes da Silva (CPF nº 717.897.154-15), José Carlos Bezerra Barbosa (CPF nº 266.275.664-00), José Carlos Barbosa dos Santos (CPF nº 147.401.334-15), José Francisco dos Santos Sobrinho (CPF nº 034.768.324-06), empresa ‘Barma Engenharia Ltda’ (CNPJ nº 02.848.962/0001-20) e empresa ‘Claúdio Sérgio Oliveira de Borba Maranhão’ (CNPJ não localizado).

Sumário: Denúncia. Parque de Material Aeronáutico de Recife. Inspeção. Constatação de irregularidades em licitações e contratos. Fatos referentes a 1999, 2000 e 2001. Contas de 1999 já julgadas. Contas de 2000 e 2001 abertas. Decisão nº 1505/2002-Plenário. Impossibilidade de aplicação de sanções a responsáveis que já tiveram suas contas julgadas. Formação de apartado com os fatos relativos a 1999, com remessa ao Ministério Público/TCU para fins de interposição de recurso de revisão. Apuração, nestes autos, das irregularidades referentes a 2000 e 2001. Conversão em TCE. Citação e audiência dos responsáveis. Encaminhamento da deliberação ao denunciante. Levantamento da chancela de sigiloso.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de denúncia versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Parque de Material Aeronáutico de Recife – Pamarf, em relação à contratação de serviços de inspeção em aeronaves e relativamente a obras contratadas emergencialmente.

2.Após a realização de um levantamento preliminar sobre as informações encaminhadas pelo denunciante (fls. 47/59, v.1), tendo sido constatados indícios de veracidade dos fatos apontados, foi realizada inspeção na unidade.

3.Transcrevo, a seguir, o cuidadoso relatório elaborado pelas ACEs Mariana Priscila Maculan Sodré e Michelle Glória Coelho Pinto.

*"Na instrução inicial (fls. 47/58), foram relatados os principais objetos da denúncia, bem como efetuados exames preliminares que corroboraram os indícios de irregularidades em processos administrativos no Parque. Em razão desse levantamento preliminar e da materialidade das contratações, aproximadamente em torno de seis milhões de reais, foi realizada inspeção na unidade no período de 19/08 a 23/08/2002..*

*Foram examinados os seguintes processos administrativos:*

*-PAG/001/PAMARF/1999 (fls.62/95-v.1);*

*-PAG/561/PAMARF/2000 (fls.96/381-v.1 e 2);*

*-PAG/1318/PAMARF/2000 (fls.382/392 – v.2);*

*-PAG/1481/PAMARF/2000 (fls. 393/399 –v.2);*

*-PAG/1098/PAMARF/2000 (fls. 400/549 –v.3);*

*-PAG/1096/PAMARF/2000 (fls. 550/674-v.3 e 4);*

*-PAG/1097/PAMARF/2000 (fls. 675/754 –v.4).*

***I – PAG/001/PAMARF/1999***

*Em 08 de janeiro de 1999 foi aberta a Concorrência Internacional n° 001/PAMARF/99. O Objeto da Concorrência foi a inspeção de 12 anos e de 6000 pousos de 11 aviões Learjet. A necessidade da realização dessa inspeção foi prevista no Manual de Manutenção (MM - 99) do respectivo avião.*

*Participaram do certame as empresas Garrett Aviation, Líder Táxi Aéreo S/A, Target Aviação Ltda. e Bombardier Aerospace. As empresas Target Aviação Ltda e Garrett Aviation foram consideradas inabilitadas, porém a empresa Target garantiu sua participação na segunda fase da concorrência por meio de uma liminar em mandado de segurança. Após a abertura das propostas comerciais sagrou-se vencedora do certame a empresa Líder Táxi Aéreo com a proposta no valor de US$ 1.535.825,61. Em segundo lugar foi classificada a empresa Target Ltda com a proposta no valor de US$ 1.800.340,74. Por último classificou-se a empresa Bombardier com a proposta no valor de US$ 3.183.358,20.*

*A justificativa para a abertura de procedimento licitatório foi fundamentada no fato de que, se a inspeção fosse realizada diretamente pelo PAMARF, haveria a necessidade de se construir instalações adequadas, adquirir equipamentos especiais e preparar equipe técnica para a realização da inspeção, tendo em vista que os inspetores e mantenedores não possuíam*

*conhecimento e experiência na realização das inspeções de 12 anos/6000 pousos por nunca terem sido executadas no PAMARF, bem como não estavam homologados pelo DAC para sua realização, sendo que os custos para a realização direta dos serviços no PAMARF teriam se mostrado superiores aos custos estimados para realização em empresas especializadas de US$ 1.832.116,00 (11 aeronaves x US$ 166.556) (fls. 62/65), tomados por base no orçamento realizado pela unidade que deveria constar do Ofício n° 120/TPL/R 233, de 16/09/96 (fls. 66).*

*Ocorre que o mencionado ofício foi solicitado, durante a inspeção na Unidade, para que fosse analisado orçamento elaborado a título de comparação, tendo sido fornecido apenas a capa do ofício via fax, sem o orçamento (fls. 66).*

*Ressalta-se que a empresa que teve o objeto adjudicado ofertou um preço global para inspeção de US$ 1.535.825,61. Além disso foram pagos os valores de US$ 129.500,00 para a pintura dos aviões, US$ 308.000,00 para a substituição do revestimento interno das aeronaves e US$ 806.042,48 para serviços adicionais, conforme análise da execução do contrato elaborada pelo Controle Interno da Unidade (fls. 67/68), totalizando em dólar o montante de* ***US$ 2.779.368,09****, tendo sido pago o valor total em reais de* ***R$ 5.379.637,11,*** *conforme OB´s emitidas em favor da empresa Líder Taxi Aéreo (fls. 69/71). Portanto, não se pode afirmar se, de fato, a realização indireta do serviço mostrou-se a solução mais econômica para a Administração, tendo em vista que não nos foi apresentado o orçamento anexo ao Ofício n° 120/TPL/R 233 de 16/09/96 que comprovasse tal alegação.*

*Outro fato que deve ser ressaltado foi a forma de apresentação das propostas da concorrência. O edital previu a apresentação de oferta global para a realização da inspeção e apresentação em separado de orçamentos para a realização de substituição do revestimento interno e pintura das aeronaves, sendo que esses dois últimos objetos não seriam julgados a título de adjudicação, podendo posteriormente ser ou não contratados pela Administração.*

*Percebe-se que a unidade já tinha interesse em contratar posteriormente tais serviços, como de fato o fez. Questiona-se porém, se tais serviços de reforma interna e pintura, por não apresentarem uma natureza técnica específica como no caso da inspeção de 12 anos e de 6.000 pousos, não poderiam ser executados diretamente pelo PAMARF ? Questiona-se ainda, a inclusão na proposta de itens "opcionais", que acabaram sendo contratados, embora não fossem considerados no julgamento das propostas.*

*Deve-se salientar que o Parque de Material Aeronáutico de Recife - PAMARF é uma organização de caráter industrial, que tem por finalidade a execução das atividades de suprimento e manutenção de aeronaves, de seus componentes, bem como de todo o material e dos equipamentos nelas utilizados diretamente, ou destinados ao seu apoio e segurança, conforme Portaria n° 24/GM3, de 13/01/97. Dentre as suas atribuições a Unidade executa as inspeções programadas das aeronaves Learjet, bem como promove a revitalização e grandes reparos nas aeronaves Xavante. Foi constatado, durante a visita ao PAMARF, que a Unidade promove a revitalização e pintura das aeronaves Xavante; portanto, poderia teoricamente realizar o mesmo serviço para as aeronaves Learjet. Além disso, a justificativa técnica que foi dada para abertura da licitação foi apenas para o serviço de inspeção e não para a reforma e pintura das aeronaves Learjet.*

*A concorrência foi atribulada pela interposição de uma série de recursos nas esferas administrativas e judiciais por parte das concorrentes, sobretudo por parte da segunda colocada no certame, a empresa Target Ltda. Na fase de abertura das propostas comerciais, uma série de alegações de ordem técnica e formal foram feitas contra as propostas comerciais das empresas Líder e Target.*

*Duas liminares afetaram o processo, a primeira para garantir a participação da empresa Target e a segunda para paralisar a licitação e impedir a contratação da empresa adjudicada. As liminares foram cassadas com o apoio da AGU e com fundamentado no "periculum in mora inverso" da ocorrência de danos operacionais e financeiros caso fosse mantida a decisão liminar.*

*Analisando-se os recursos, as propostas e exigências do Edital, percebe-se que houve falhas de caráter formal nas propostas comerciais de ambas as empresas. Entretanto, chama-nos a atenção um ponto em relação a proposta da empresa Líder Táxi Aéreo.Tal ponto refere-se a um*

*fato de natureza técnica, o qual gerou dúvidas em relação aos reais custos da proposta da empresa Líder.*

Conforme análise do tópico relativo ao custo da inspeção tipo SB 35/36-33-6A, verifica-se que a empresa indicou a utilização de apenas 6 unidades de "Power Supply", ou seja, "Fonte de Alimentação" ao definir a quantidade do P/N 6608465-1 (fls. 76/78). Já a proposta da empresa Target apontou em seus custos a utilização de 14 unidades desse mesmo item (fls. 73). De fato, o custo desse item representa o valor mais significativo do referido SB e a diminuição de sua quantidade repercutiu na composição de custos, diminuindo também o valor global da proposta da empresa Líder em US$ 77.375,76. Ocorre que, no recurso interposto pela Target, a recorrente alega que a quantidade usual admissível é de 14 unidades (fls. 79). Já na resposta ao recurso administrativo interposto pela Target, a Comissão de Licitação teria concluído que, tecnicamente, estariam corretas as afirmações da Líder S/A quanto ao cumprimento dos cartões SB35/36-33-6A (fls. 74), que foram as seguinte in verbis:

*" ..... a aplicação de 14 "each (ea)" fonte de alimentação P/N 6608465-1, conforme orçado pela Recorrente está incorreto, haja vista que a média utilizada para cada aeronave é de, no máximo, 06 ea, incluindo o Kit Básico para aeronave com "galley". Dependendo da especificação da aeronave, é utilizado um inversor para até 03 lâmpadas, sendo que o máximo de lâmpadas na aeronave é de 14 "each (ea)" (fls. 80/81)*

*Ora, se a média seriam 6 unidades, porque a Target teria cotado 14 unidades incrementando o valor global final de sua proposta, procedimento que representaria um risco maior de não ter o objeto da licitação adjudicado em seu favor, como de fato ocorreu. Além disso, qual teria sido o fundamento técnico para que a empresa Líder alegasse que o máximo de unidades por aeronave poderia chegar a 14 e o mínimo a 3, obtendo-se uma média de 6 unidades por aeronave ?*

*Essa questão relativa a composição de custos das propostas se torna relevante no momento em que o menor preço global que não demonstre coerentemente os custos envolvidos, pode representar futuramente para a administração um maior desembolso, na medida em que sejam incluídos serviços adicionais ao contrato, compensando o menor preço inicial.*

*Da análise do contrato assinado entre o PAMARF e a empresa Líder observa-se que, conforme o* ***item 3.3, cláusula 3 - Preço*** *estipulada na minuta do contrato que figurava no Edital (fls. 87), tanto as peças de reposição, novas, e os KITS de modificação fornecidos pela contratada, quanto a reparação de itens que necessitassem de substituição de peças, seriam faturados ao preço da lista do fabricante (Price List) atualizada, adimitindo-se uma* ***sobretaxa de até 10%*** *sobre as peças. A cláusula 31 da minuta do contrato, relativa a FORNECIMENTO DE PEÇAS E KITS, item 31.2.1 (fls. 88), relativo a peças/kits retirados do estoque de propriedade da Contratada, estipulou que as peças de reposição ou kits de modificação, necessários à realização da Inspeção, Reparo ou Modificação das Aeronaves, não constante do estoque da contratante, seriam fornecidos pela contratada que as faturaria como estabelecido no* ***subitem 3.3, da claúsula 3 - Preço,*** *ou seja com uma* ***sobretaxa de 10 %.*** *No entanto, quando da assinatura do contrato com a empresa Líder Taxi Aéreo, o valor da sobretaxa constante na mesma* ***claúsula 3 - Preço****, no subitem correspondente 3.4, foi* ***alterado para 20 %*** *(fls. 89). Essa alteração de 10 % para 20 % da sobretaxa representa um flagrante vantagem concedida a Empresa particular em detrimento do interesse público, pois provavelmente representou um ônus maior para a Administração quando da realização de serviços adicionais com fornecimento de peças.*

*Também foi constatado que o valor do contrato extrapolou o limite permitido pelo § 1º, do art. 65 da Lei n° 8.666/93, que estabelece um limite de acréscimos de até 50% do valor inicial atualizado do contrato, considerando que, no caso, a inspeção seria uma espécie de reforma de equipamento. O valor inicialmente contratado foi de US$ 1.535.825,61 (fls. 89), tendo sido incrementado em mais US$ 1.243.542,48 (US$ 806.042,48 - serviços adicionais e US$ 437.500,00 - pintura e serviço de interior), conforme análise da execução do contrato elaborada pelo Controle Interno da Unidade (fls. 67/68), totalizando um montante de US$ 2.779.368,09 o que representaria um aumento de 80 % em relação ao contrato inicial de US$ 1.535.825,61.*

*O mais grave ainda é que o contrato foi aditado, tanto para a realização da pintura e da reforma interna como para a execução de serviços adicionais, sem que tenha sido formalizado os devidos Termos Aditivos. Foi justificado durante a inspeção, conforme documento que nos foram*

*apresentados (fls. 90/92), que houve a tentativa, por parte da Unidade, de se proceder a devida formalização dos aditivos. No entanto, as diversas solicitações de autorização para aditamento realizadas à Diretoria de Material da Aeronáutica - DIRMA, não foram nem sequer respondidas. Por algum fato desconhecido, a DIRMA não teria autorizado a formalização dos termos aditivos.*

*Cabe ainda comentar o subitem 3.3.2 do Edital, que disciplina a realização de "outros serviços" (fls. 93), que mais tarde quando da assinatura do contrato receberam o nome de "Serviços Adicionais" (fls. 94). Inicialmente, deve-se ressaltar a ausência de contexto no qual esses " outros serviços" foram disciplinados dentro do Edital, na cláusula terceira relativa aos prazos. Outro fato que nos chama a atenção, é que, o subitem 3.3.2 estabelece que tendo sido ultrapassada a margem de custo máximo para a realização dos "Serviços Extras", que seriam incluídos no preço global da proposta, conforme letra "d" do subitem 5.2.3.1, relativo a apresentação das propostas (fls. 72), e o número 6 do Anexo 03 ao Edital (fls. 95), e sendo necessária a execução de "outros serviços" que ultrapassassem este custo máximo que deveria ser cotado pelas concorrentes em suas propostas como "Serviços Extras", partiria-se para a realização desses "outros serviços" Ou seja, os "Serviços Extras" corresponderiam a correção ou substituição dos itens considerados de troca eventual ou outras discrepâncias não caracterizadas dentro do objeto do contrato e teriam uma margem de custo máximo cotada pelas empresas, que sendo ultrapassada e demonstrando-se a necessidade seriam realizados "outros serviços" ou "Serviços Adicionais" ao valor global inicialmente adjudicado.*

*A partir do entendimento e interpretação desse mecanismo, seria vantajoso para as empresas cotarem a menor margem de custo possível para a realização desses "Serviços Extras", tendo em vista que o preço global da proposta diminuiria e não haveria nenhum risco pois em sendo ultrapassada o custo máximo cotado, partiria-se para a realização de "Serviços Adicionais".*

*Já para a Administração, a adjudicação da proposta com o menor preço global representaria o risco de acabar desembolsando mais no final, pois, em sendo ultrapassado aquele custo máximo cotado pela empresa, proceder-se-ia a realização de "Serviços Adicionais" ao valor inicialmente contratado, conforme item 3.3.2 do Edital (fls. 93). Portanto, não se compreende o porque do Edital elaborado pelo PAMARF ter criado uma "armadilha" para a própria Administração, criando uma cláusula que poderia beneficiar a empresa que cotasse um menor valor. Por que, simplesmente, o Edital não criou a possibilidade de realização serviços extras, imprevisíveis quando da assinatura do contrato, que não fizessem parte do preço global das propostas, que seriam normalmente aditados caso demonstrada a necessidade e fossem aprovados pela Comissão de Fiscalização - CONFIREM? Ou seja, qual a finalidade de se criar duas modalidades distintas de serviços não previstas na inspeção do objeto licitado: "Serviços Extras" e "Serviços Adicionais", se ultrapassado o custo máximo cotado pela contratada para a realização daqueles, seriam realizados estes?*

*Tendo em vista todos estes questionamentos será proposta audiência dos responsáveis, quais sejam, os membros da Comissão Especial de Licitação designada e o Diretor do PAMARF à época, bem como diligência à Diretoria de Material Aeronáutico.*

***II – PAG/561/PAMARF/2000, PAG/1318/PAMARF/2000 e PAG/1481/PAMARF/2000***

***II.1 Histórico***

*O Processo Administrativo de Gestão n.º 561/2000 é relativo à contratação de empresa para recuperação e adaptação das instalações de abastecimento de combustível de Fernando de Noronha, com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei n.º 8.666/93, no valor de R$ 198.565,80 (fls. 207/208-v.2).*

*Preliminarmente, convém fazer breve histórico sobre todo o processo prévio à contratação e à prestação dos serviços.*

*O relatório de inspeção de 15 de fevereiro de 2000 do agente de combustíveis e lubrificantes do Parque detectou inúmeras deficiências no abastecimento de combustível de Fernando de Noronha. Por consequência, foi sugerida "a construção, o mais rápido possível, de uma casa de pista recuada no aeródromo de Fernando de Noronha com a substituição dos equipamentos em uso, já quase imprestáveis, por equipamentos novos e ainda uma reforma nas instalações elétricas*

*e cerca de segurança"(fls. 98/105-v.1). O custo da obra foi orçado em R$ 100.000,00 (cem mil reais), à época, sem levar em conta substituição de mangueiras e equipamentos abastecedores.*

*Em 02 de março de 2000, o diretor do Parque, à época, Sr. Joel Medeiros Fonseca, solicitou à Diretoria de Material da Aeronáutica-DIRMA a alocação de recursos em caráter de emergência para realização da obra. Nesse expediente, consta informação de que os serviços, possivelmente, não foram executados em anos anteriores por falta de recursos orçamentários, conforme o texto transcrito abaixo (fls. 96/97-v.1):*

*"Conforme já reportado no Ofício n.º 698/DDIR/711, de 08 set. 1998, o abastecimento de Fernando de Noronha encontrava-se com várias deficiências que não puderam ser corrigidas por falta de recursos no ano de 1998 e posteriormente no ano de 1999. Em consequência, foi feita uma nova inspeção naquela localidade cujo relatório segue no anexo 01 e relata as deficiências no abastecimento de combustível daquela localidade."*

*Inicialmente, foi realizada a Tomada de Preços n.º 002/COMGAP-PAMARF/2000 (fls. 109/137-v.1), para realização dos serviços discriminados na especificação técnica (fls. 138/139-v.1). Nela, além dos serviços de reforma, foi prevista a substituição dos seguintes equipamentos: 02 (duas) moto bombas para circulação de querosene de aviação (QAV), carretéis rebobinadores para 02 (duas) mangueiras, 02 (duas) mangueiras e filtro separador para Q-AV1 (fls. 138-v.1).*

*As cincos empresas (fls. 147/151-v.1) que retiraram o edital não compareceram à abertura da licitação em 14 de agosto de 2000, conforme Ata de fls. 152-v.1. Dessa forma, foi marcada a data de 15 de setembro de 2000 para nova abertura. Nessa oportunidade, apresentaram envelopes as empresas Engemaia Cia. Ltda e Alumetal Engenharia e Construções Ltda (fls. 158/159-v.1). Em 21 de setembro de 2000, foi divulgado o resultado da fase de habilitação. As duas empresas foram consideradas inabilitadas pelos motivos abaixo (fls. 160/161v-.1):*

*"... a Comissão entende que os atestados apresentados pela empresa Engemaia Cia. Ltda não atendem ao item 3.3.1 do Edital, uma vez que os serviços descritos naqueles documentos não são de mesma natureza do objeto da licitação, tendo em vista a complexidade exigida para a realização do serviço. Deve ser esclarecido que a informação da utilização de querosene de aviação, nas instalações a serem recuperadas em Fernando de Noronha, a qual consta dos itens 1.1 e 2.3 da especificação técnica, visa orientar os licitantes que o objeto desta licitação terá aquele produto como principal agente químico útil presente. Desta forma não há como afirmar ou garantir que a empresa esteja capacitada a executar os serviços ora licitados a partir dos atestados apresentados. Quantos aos atestados apresentados pela empresa Alumetal Engenharia e Construções Ltda., em cumprimento ao item 3.3.1 do Edital, é entendimento da Comissão que a Lei 8.666/93, em seu artigo 30 parágrafo 1º, exige que os mesmos sejam registrados na entidade profissional competente, neste caso o CREA, muito embora o Edital, que é a lei interna da licitação, não seja explícito nessa exigência. Portanto não sendo considerada atendida a comprovação de prestação de serviços de mesma natureza do objeto. A empresa Alumetal Engenharia e Construções Ltda., no entender da Comissão, deixou de atender, ainda, o item 3.3.2, que exige a "declaração firmada por médico ou engenheiro de segurança do trabalho, pertencente ao quadro da empresa a mais de seis meses, comprovado através de documento legal", uma vez que o documento apresentado foi expedido por uma empresa contratada, cujo o instrumento comprobatório (contrato) dessa contratação não apresenta autenticação firmada por tabelião. Além disso a data de término desse contrato, constante do texto está em branco, tornando esse documento nulo para efeito desta licitação."*

*Em seguida, as empresas foram cientificadas para apresentar nova documentação escoimada das falhas detectadas. As empresas não apresentaram nova documentação, conforme Ata de fls. 162/163-v.1. Desse modo, à vista do caráter emergencial, foi proposta a contratação direta com fulcro no art. 24, inc. V, da Lei n.º 8.666/93 e revogada a licitação (fls. 164-v.1). Assim sendo, foi contratada diretamente a empresa* ***Barma Engenharia Ltda****. para realizar, somente, os serviços de engenharia, sem o fornecimento de equipamentos.*

*Os equipamentos foram adquiridos, separadamente, por meio do Processo Administrativo de Gestão n.º 1318/2000, da empresa* ***Avi-Mach Equipamentos e Peças Ltda.****, com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei n.º 8.666/93, no valor de R$ 54.405,95 (fls. 383/392-v.2).*

*Além disso, foi instaurado outro procedimento licitatório, na modalidade convite, o Processo Administrativo de Gestão n.º 1418/2000, para aquisição de mais materiais de construção para aplicação na reforma das instalações de abastecimento de combustíveis de Fernando de Noronha, da empresa* ***Barma Engenharia Ltda****., no valor de R$ 10.594,05 (fls. 394-v.2).*

***II.2 Análise***

*Inicialmente, cumpre ressaltar que as irregularidades apontadas pelo denunciante versavam sobre fracionamento de despesas, ausência de termo formalizando prorrogação contratual, ausência de aplicação de penalidade e pagamento antecipado. A seguir, iremos analisar cada ponto desse, bem como outras falhas que foram verificadas na constatação "in loco".*

***Fracionamento de despesas***

*Foram realizadas quatro obras civis na unidade na mesma época com objetos distintos. Além do que, à vista das obras, referentes aos PAGs 1096, 1097 e 1098/2000, terem sido realizadas em caráter de emergência, com fulcro no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93, não se aplicaria a tais contratações o disposto no art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei de Licitações. Outrossim, é a situação da obra relativa ao PAG 561/2000 que decorreu de licitação fracassada.*

***Ausência de termo de prorrogação contratual***

*O contrato assinado em 14 de dezembro de 2000 vigeria até 22 de fevereiro de 2001 (fls. 220-v.2 e 202-v.1). No entanto, a obra foi entregue apenas em 23 de maio de 2002 (fls. 266/268-v.2). Constatou-se que, de fato, não constavam dos autos termo de prorrogação contratual, conforme estabelece o art. 57, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.666/93.*

***Ausência de aplicação de penalidade***

*Da análise do diário de obras aberto em 29 de abril de 2001 (fls. 269/381-v.2), observa-se que até o dia 07 de maio de 2001 não havia ocorrido qualquer tipo de movimentação (fls. 269/272-v.2). Nessa data, foram entregues os primeiros materiais (fls. 272-v.2). Em seguida, somente no dia 28 de maio de 2001, os serviços foram iniciados. Nessa data, foram efetuadas as demarcações da base da edificação (fls. 282-v.2). Daí, depreende-se que as obras efetivamente só iniciaram-se em 28 de maio de 2001.*

*Em 27 de julho de 2001, foi expedida notificação ao representante da Barma Engenharia Ltda. nos seguintes termos (fls. 263/264-v.2): "...sejam prestadas as informações necessárias quanto à execução da obra contratada, tendo em vista que até a presente data, conforme medições realizadas, foram concluídos apenas 35% (trinta e cinco por cento) da referida obra, estando essa inadimplente com o cronograma físico-financeiro, constante do anexo I do referido contrato". Expediente reiterado posteriormente em 15 de agosto de 2001(fls. 265-v.2).*

*Por fim, cabe ressaltar que o prazo para execução dos serviços era no máximo de 68 (sessenta e oito) dias corridos, a partir da entrada em vigor do contrato. Da autorização para início dos serviços em 14 de dezembro de 2000 (fls. 226-v.2) até o término em 07 de dezembro de 2001 (fls. 380/381-v.2), foram mais de trezentos dias corridos.*

*Embora a existência de previsão contratual para multa em razão de atraso – cláusula 21.1, abaixo (fls. 217-v.2), não foram aplicadas quaisquer penalidades à contratada:*

*"a) multa de 0,2% (dois décimos por cento) do valor total deste CONTRATO, por dia de atraso parcial em relação às datas previstas no cronograma físico-financeiro;*

*b) multa de 0,5% (cinco décimos por cento ) do valor total deste CONTRATO, por dia de atraso em relação a data prevista no cronograma físico-financeiro para a conclusão do objeto deste CONTRATO; e"*

*Consoante Marçal Justen Filho (in "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª ed., p. 619), havendo previsão de multa por atraso injustificado no instrumento*

*convocatório e existindo no contrato especificação das condições de aplicação, resta afastada a discricionariedade na aplicação da penalidade.*

***Pagamento antecipado***

*Até a data de 16 de abril de 2001, já havia sido pago à Barma Engenharia Ltda. o montante de R$ 64.080,00, conforme tabela a seguir (fls. 227-v.2):*

| Data da OB | N.º OB | Valor da NF | Percentual Financeiro Acumulado * | Fls. |
|---|---|---|---|---|
| 26.12.2000 | 2000OB001713 | 41.375,00 | 20,84% | 257-v.2 |
| 16.04.2001 | 2001OB000429 | 6.320,00 | 24,02% | 258-v.2 |
| 16.04.2001 | 2001OB000429 | 5.385,00 | 26,73% | 259-v.2 |
| 16.04.2001 | 2001OB000429 | 4.300,00 | 28,90% | 260-v.2 |
| 16.04.2001 | 2001OB000429 | 3.700,00 | 30,76% | 261-v.2 |
| 16.04.2001 | 2001OB000429 | 3.000,00 | 32,27% | 262-v.2 |

** Obs: o cálculo foi realizado em razão do valor total do contrato de R$ 198.562,80.*

*Consoante a discriminação dos serviços dessas notas fiscais, o somatório de R$ 17.782,00 corresponderia ao pagamento do custo de mão de obra e a diferença de R$ 46.298,00 corresponderia a entrega de material. No entanto, conforme o diário de obra, somente em 7 de maio de 2001 houve entrega de material e em 28 de maio de 2001 iniciaram-se os serviços de engenharia (fls. 272 e 282-v.2).*

*Ressalta-se que na Nota Fiscal n.º 231, referente ao pagamento de R$ 41.375,00, não há data de emissão e do atesto efetuado pelo Sr. Jacó Rodrigues Carneiro (fls.257-v.2). Tal fato denota falta de acuro quanto ao processo de liquidação da despesa.*

*Destaca-se que foi solicitado, durante a inspeção, cronograma físico-financeiro (anexo I do contrato); boletins de realização dos serviços efetivamente já executados; medições da comissão de fiscalização, nos termos das alíneas "a" e "b", cláusula 5 (cinco) do contrato (fls. 211/213-v.2). No entanto, foi-nos informado que esses documentos não existiam formalmente.*

*Apesar da inexistência dos documentos citados anteriormente, os registros do diário de obras são suficientes para caracterizar a ocorrência do pagamento antecipado, pelo menos, no início da obra.*

*Sobre pagamento antecipado, o Tribunal já se manifestou no seguinte sentido:*

*Acórdão nº 93/99-1ª Câmara:*

"abstenha-se de efetuar pagamento antecipado ao fornecimento de materiais, da execução de obras ou prestação de serviços, exceto quando tal procedimento for tecnicamente justificável e estiver previsto no instrumento convocatório (art. 38, Decreto nº 93.872/86, c/c o art. 62 da Lei 4.320/64 e art. 65, II, 'c', da Lei 8.666/93);"

*Acórdão nº 237/99-Plenário:*

*"A questão do pagamento antecipado é tema controvertido, sendo admitido por uns e repelido por outros.*

*Os que se opõem ao adiantamento alegam que o art. 62 da Lei nº 4.320/64, quando ordenou o pagamento de despesa somente após sua liquidação, vetou a realização do pagamento antecipado. Outro argumento, é a vedação presidencial do pagamento antecipado, prevista no projeto de lei da atual lei de licitações, art. 55, § 1º, da Lei nº 8.666/93.*

*Os que admitem tal prática alegam que o art. 40, inc. XIV, alínea 'd' , da Lei nº 8.666/93, autoriza previsão no edital de cláusula acerca de antecipação de pagamento. Os que defendem este entendimento não se esquecem dos riscos envolvidos na questão. O saudoso Hely Lopes Meirelles assim comentou sobre o assunto: 'O que a Administração pode exigir, por cautela, é fiança bancária, até o recebimento do objeto do contrato' (Licitação e Contrato Administrativo, RT, 1990, pág. 149).*

*Também o professor Marçal Justen Filho: 'a Administração não poderá sofrer qualquer prejuízo. Por isso, o pagamento antecipado deverá ser condicionado à prestação de garantias efetivas e idôneas destinadas a evitar prejuízos à Administração' (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Aide, 1995, pág. 355).*

*Na esfera federal, a questão esta regulamentada no Decreto nº 93.872, art. 38, de 23/12/86, que disciplinou expressamente da seguinte forma: 'Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital da licitação ou nos instrumentos formais da adjudicação direta'.*

*Assim, a ausência de garantias fez transparecer a falta de zelo do responsável para com os recursos públicos, pois não adotou as cautelas necessárias na defesa dos interesses do Estado. Por isso, rejeitamos a presente justificativa."*

*Decisão nº 933/00-Plenário:*

*"5.1.1Portanto, a irregularidade está configurada pela realização de pagamentos antecipados, de acordo com cláusula contratual, sem a caução das garantias previstas no art. 38, do Decreto nº 93.872/86.*

*5.1.2 A jurisprudência deste Tribunal, por intermédio da Decisão Plenária nº 67/93 (Ata nº 09/93), admite em procedimentos dessa natureza a antecipação do pagamento, desde que existam garantias contratuais suficientes ao ressarcimento do Erário, em caso de possível inadimplência do contratado."*

*Decisão nº 444/93-Plenário:*

*"Em sessão de 20.08.87, este Tribunal, endossando a Declaração de Voto do eminente Ministro Carlos Átila, ao apreciar o TC 004.509/84-6, Prestação de Contas da Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL (Anexo XIII à Ata 58/87), entendeu que 'o pagamento antecipado, parcial ou total, somente se deve efetuar em caráter excepcional, quando, comprovadamente, seja esta a única alternativa para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço desejado, ou ainda quando a antecipação propiciar sensível economia de recursos (grifei), circunstâncias que justificaram, por exemplo, a aquiescência desta Corte em dois casos anteriormente julgados, no TC 041.020/73, Sessão de 03.09.74, Anexo VII à Ata nº 66/74, e no TC 018.476/85-6, Sessão de 16.09.86, Anexo V, Ata nº 66/86'.*

*Dos textos acima, infere-se que é possível a ocorrência de pagamento antecipado, porém desde que seja tecnicamente justificável, vantajoso para a Administração, exigidas garantias da contratada a fim de resguardar a Administração e que fosse estipulado no edital. No caso em concreto, verificou-se que não há justificativas razoáveis para os pagamentos antecipados, não restou comprovado que era vantajoso para a Administração, não foram exigidas garantidas, bem como não restava estipulada no edital da licitação fracassada.*

*No tocante a esse último aspecto, ressalta-se que não estando estipulado no edital a possibilidade de pagamento antecipado, acaba-se transgredindo o princípio da isonomia. Se, porventura, a empresa contratada soubesse do adiantamento, essa poderia cotar seus preços mais baixos que as demais, posto que recuperaria sua margem de lucro com aplicação no mercado financeiro.*

*A não-exigência de garantias representa risco para a Administração, posto que numa situação de inexecução parcial por parte da contratada e de rescisão contratual, não é possível ressarcir o erário público dos prejuízos gerados pelos pagamentos antecipados. Nessa hipótese, a Administração ficaria sob a dependência da contratada, dado que, para evitar a ocorrência de prejuízos, não poderia rescindir o contrato e tentaria exigir da contratada a execução dos serviços já pagos. Mesmo que as contraprestações por parte da contratada sejam adimplidas, tal situação poderia acarretar atraso na execução do acordado. Talvez, tal hipótese tenha se concretizado no caso em análise, já que a Administração notificou à Barma Engenharia Ltda. quanto aos atrasos e não consta dos autos justificativas para tais ocorrências.*

***Ausência de cronograma físico-financeiro***

*Consoante já mencionado, não foi exigida da Barma Engenharia Ltda. a apresentação do cronograma físico-financeiro, embora fosse parte integrante do contrato (fls. 206-v.2).Destaca-se que esse documento é essencial para o acompanhamento da execução regular da obra. O cronograma propicia à Administração avaliar se os serviços estão sendo executados como previstos.*

***Ausência de orçamento detalhado***

*Não foi elaborado orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários da obra, nos termos do art. 7º, §2º, II, da Lei n.º 8.666/93. Consta apenas dos autos estimativa global dos serviços de engenharia sem considerar a substituição dos equipamentos (fls. 100/105-v.1).*

***Contratação direta irregular***

*Causa-nos espécie o fato de após o zelo da comissão de licitação em desclassificar as duas empresas Engemaia e Alumetal, por não as julgar capacitadas tecnicamente para a realização dos serviços de engenharia, devido à especificidade da obra em Fernando de Noronha, a Administração contratar diretamente a empresa Barma Engenharia Ltda. sem avaliar sua capacidade técnica.*

*Vale lembrar que a Engemaia apresentou atestados de capacidade técnica de diversas obras, como por exemplo: execução das obras/serviços de construção de passeio e nova rede de esgoto no aeroporto internacional Guararapes – Recife –PE (fls. 165/172-v.1). A Alumetal, por sua vez, executou serviços de engenharia na área de armazenamento de combustível, tais como: construção do sistema aguarrás e gasolina premium no Terminal de Duque de Caxias – TEDUC –RJ e serviços de construção do depósito de combustíveis do aeroporto de Juiz de Fora - RAJUF (fls. 177/181-v.1). Os atestados da Alumetal, contudo, não estavam registrados no CREA, nos termos do art. 30, §1º, da Lei n.º 8.666/93.*

*Diante dos motivos que redundaram na tomada de preços fracassada, não é coerente, posteriormente, a Administração contratar outra empresa justificando sua escolha somente com base no menor preço, conforme se observa no item 10 de fls. 195-v.1. Ademais, mediante os documentos constantes nos autos, não foi realizada ampla pesquisa de preços no mercado, haja vista a existência de apenas outra proposta, no valor de R$ 243.195,00 (fls. 200-v.1). Nessa proposta foi cotado o fornecimento dos equipamentos (moto bombas, mangueiras, filtro separador, carretéis), além dos serviços de reforma, enquanto que a proposta da Barma Engenharia Ltda., no valor de R$ 198.565,80, só foi cotado o custo dos serviços, excluindo-se os equipamentos (fls. 196/197-v.1). Tais equipamentos foram adquiridos, posteriormente, por meio do PAG/1318/PAMARF/2000, com fulcro no art. 24, V, da Lei n.º 8.666/93, da empresa Avi-Mach Equipamentos e Peças Ltda., no valor de R$ 54.405,95. (fls. 382/392-v.2). Destaca-se, ainda, o fato de ter sido adquirido materiais de construção para aplicação na reforma das instalações de Fernando de Noronha, conforme PAG/1481/PAMARF/2000 de convite, da empresa Barma Engenharia Ltda., no valor de R$ 10.594,05 (fls. 393/399-v.2). Sendo assim, foram gastos no citado objeto o total de R$ 263.565,80. A proposta da Barma, portanto, não seria a mais vantajosa para a Administração.*

*Retornando à fundamentação da contratação direta com base no inciso V, cumpre tecer alguns comentários de Marçal Justen Filho (in "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 8ª ed., p. 242-243). Segundo o autor, a hipótese do inciso V se aperfeiçoa pela presença de quatro elementos, quais sejam: realização de licitação anterior, concluída infrutiferamente; ausência de interessados em participar da licitação anterior; risco de prejuízo se a licitação vier a ser repetida; a contratação tem de ser efetivada em condições idênticas àquelas da licitação anterior.*

*Cotejando-se tais condições com o caso em concreto, observa-se a satisfação dos dois primeiros requisitos.*

*No tocante ao terceiro quesito, a princípio, havia risco de prejuízos se a licitação viesse a ser repetida, já que no relatório de inspeção de 15 de fevereiro de 2000 (fls. 98/100-v.1) foi sugerida a adaptação das instalações de Fernando de Noronha o mais breve possível, em virtude das deficiências detectadas que comprometiam o abastecimento normal das aeronaves e da possibilidade de vazamentos perigosos.*

*Por outro lado, na prática, observou-se que, após a autorização para início das obras em 14 de dezembro de 2000 (fls. 226-v.2), essas só iniciaram-se em 07 de maio de 2001, conforme diário de obras (fls. 272-v.2) e só terminaram em 07 de dezembro de 2001, conforme termo de encerramento (fls. 381-v.2). Durante a execução do contrato, ocorreram algumas notificações à contratada quanto ao atraso, porém somente a partir de 27 de julho de 2001 (sete meses após a autorização para início dos trabalhos). Observa-se, assim, que a reforma das instalações em Fernando de Noronha não foi acompanhada com a presteza que merece as situações de emergência.*

*Quanto ao último quesito, conforme já exposto acima, não foram mantidas condições idênticas à licitação fracassada. Não foi averiguada a capacidade técnica da Barma Engenharia Ltda. para realização dos serviços, nos termos do item 3.3.1 do edital, transcrito abaixo (fls. 111-v.1). Além disso, houve alteração da especificação técnica dos serviços (retirou-se do objeto o fornecimento dos materiais), modificação ratificada no aviso de revogação de licitação (fls. 164-v.1).*

*"3.3.1 – 02 (dois) atestados de capacidade técnica, fornecidos por pessoas de direito público ou privado, comprovando a prestação de serviços de mesma natureza do objeto desta licitação;".*

*Consoante Marçal Justen Filho (in "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 8ª ed., p. 242): "A contratação direta é autorizada no pressuposto de inexistirem outros interessados em realizar a contratação nas condições estabelecidas no ato convocatório anterior. Portanto, a alteração das condições importaria ofensa ao princípio da isonomia."*

*Vale também destacar o entendimento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes sobre a matéria (in "Contratação Direta Sem Licitação", 4ª ed., p. 256), verbis:*

*"Efetivamente, não pode a Administração alterar as exigências estabelecidas para a habilitação, tampouco as ofertas constantes do convite ou edital. Essa restrição abrange, inclusive, quando for o caso, a alteração dos anexos do ato convocatório, previstos no art. 40, §2º, da Lei n.º 8.666/93, como, por exemplo, o preço estimado pela Administração."*

*O autor continua sua tese ponderando que "...o objeto não poderá ser alterado, nem mesmo diminuído, vez que se estará alterando as condições da licitação anterior e, por via oblíqua, descaracterizando a 'ausência de interesse'".*

*Ante o exposto, somos porque sejam chamados em* ***audiência*** *os responsáveis quanto às seguintes irregularidades: a) ausência de termo de prorrogação contratual, b) ausência de aplicação de penalidade, c) pagamento antecipado, d) ausência de cronograma físico-financeiro, orçamento detalhado e boletins de medição, e e) contratação direta com fulcro no inciso V, do art. 24, da Lei n.º 8.666/93 indevida. Quanto aos itens a, b, c, d, e, deve ser chamado o ordenador de despesa, Sr.* ***Joel Medeiros Fonseca****. Quanto ao item c, o Sr.* ***Jorge Pacheco Silva*** *e Sr.* ***Jacó Rodrigues Carneiro****, por ter atestados notas fiscais sem a contraprestação dos serviços. Quanto ao item d, a comissão de fiscalização (fls. 268-v.2), Srs.* ***Marcos Augusto Callado do Bonfim****,* ***Ely Wagner Ferreira Sabará****,* ***Roberto Caraciolo Paiva****. Quanto ao item e, o Sr.* ***José Francisco dos Santos Sobrinho****, por ter certificado que a contratação estava em conformidade com os ditames da Lei n.º 8.666/93 (fls.195-v.1).*

***III - PAG/1098/PAMARF/2000***

***III.1 Descrição do objeto***

*Trata-se de contratação de empresa para recuperação do setor saúde que apoia as equipes de suprimento, manutenção e tripulações das aeronaves do PAMARF, com substituição dos pisos, telhados, esquadrias e adequação das instalações internas, conforme especificação técnica (fls.*

*420/436-v.3), com fundamento no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93, no valor de R$ 158.677,70 (fls. 463-v.3).*

***III.2 Análise***

*Inicialmente, cumpre ressaltar que as irregularidades apontadas pelo denunciante versavam sobre descaracterização da situação de emergência ante ao lapso temporal "...entre a data do fato provocador da EMERGÊNCIA e a da conclusão dos serviços..." superior a 180 (cento e oitenta) dias e indícios de antecipação de pagamento (fls. 4-v.1). A seguir, iremos analisar cada ponto desse, bem como outras falhas que foram verificadas na constatação "in loco".*

***Situação de emergência***

*O Parecer Técnico n.º 22/2000 do Serviço Regional de Engenharia, de 10 de maio de 2000, atestou o quadro de emergência, vide transcrição abaixo (fls. 400/419-v.3):*

*"... este Serviço é de parecer que as ações recomendadas no item 4.0, sejam realizadas em caráter de EMERGÊNCIA, tendo em vista: a evolução da deterioração das instalações do prédio do Serviço de Saúde, o mau estado do madeiramento da cobertura e do forro de madeira, o comprometimento das instalações elétricas, a presença de morcegos e outros insetos, a criação de fungos e bactérias que podem causar males a saúde daqueles que se utilizem daquele Serviço numa possível contaminação hospitalar e a contaminação da água dos reservatórios existentes sobre o forro."*

*Foi realizada ampla pesquisa de preços. Constam dos autos 5 (cinco) propostas comerciais, consoante pôde ser observado durante a inspeção "in loco". A proposta da contratada,* ***Barma Engenharia Ltda.****, era a de menor preço (fls. 446-v.3).*

*Assim sendo, à vista de ter sido obedecido ao disposto no art. 26, parágrafo único, c/c art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93, encontra-se justificada a contratação direta.*

*Cabe analisar, contudo, os motivos que levaram o setor de saúde chegar ao quadro de emergência. Resta elucidar o fato de tais serviços de reforma não terem sido feito anteriormente, quando ainda era possível a contratação via procedimento licitatório normal.*

*Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (in "Contratação Direta sem Licitação, 4ª ed., p. 242 e 243), tipificada a emergência, mesmo que por inércia do administrador, é possível a contratação direta mediante dispensa de licitação. Obtempera, no entanto, que tal situação não deve ficar "sem providências acauteladoras ou de caráter didático-pedagógicas, sob pena de esse dispositivo vir a tornar-se de tal modo permissivo que acabe por anular o princípio da licitação". O autor discorre, ainda, ponderando que "incumbe ao sistema de controle externo, do qual o Poder Legislativo é o titular, e a quem compete, desde a CF/88, a fiscalização não só quanto à legalidade, mas também quanto à legitimidade, constituindo, pois, indeclinável dever penalizar o gestor que age com desídia ou negligência na obrigação de prever as situações que possam causar dano à sociedade ou à Administração, deixando de envidar esforços para obviá-las".*

***Pagamento antecipado***

*Inicialmente, cumpre informar que foram solicitados boletins de realização dos serviços efetivamente já executados e medições da comissão de fiscalização, nos termos das alíneas "a" e "b", cláusula 5 (cinco) do contrato (fls. 465/467-v.3); foi-nos informado que esses não existiam formalmente. Sendo assim, procuramos verificar a conformidade dos pagamentos mediante análise do diário de obras (fls. 510/544-v.3) e cronograma físico-financeiro (fls. 455-v.3).*

*Cotejando-se os registros do diário de obras com o cronograma físico-financeiro e a data do primeiro pagamento (fls. 482/483-v.3), verifica-se que a primeira parcela paga, no valor de R$ 47.603,31, não corresponde ao que fisicamente havia sido executado.*

*De acordo com o cronograma físico-financeiro (fls. 455-v.3), para o pagamento da 1ª parcela já estariam prontas as seguintes etapas: serviços preliminares, demolições e retiradas, fundações, estruturas, vedação, esquadrias e revestimentos. O primeiro pagamento foi efetuado em 27 de*

*outubro de 2000. Na primeira folha do diário de obras (fls. 510-v.3), consta que os serviços foram iniciados em 24 de outubro de 2000 e que encontravam-se em andamento os trabalhos de demolição em 27 de outubro de 2000.*

*O segundo pagamento (fls. 482/484-v.3), no valor de R$ 25.930,88, não confere com o previsto no cronograma físico-financeiro, desse modo, torna-se difícil avaliar se o desembolso financeiro estava compatível com a execução física da obra. De qualquer forma, os pagamentos mais representativos do total foram feitos no início da obra (dias 27/10/2000, 20/12/2000 e 26/01/2001), vide tabela abaixo. Expediente de 23 de novembro de 2000 evidencia atraso de 30 (trinta) dias (fls. 513-v.3). Outro expediente de 05 de fevereiro de 2001 demonstra atraso dos serviços (fls. 519-v.3). No registro do dia 23 de janeiro de 2001 do diário de obras, consta que os serviços estavam atrasados (fls. 518-v.3). Sendo assim, considerando-se, apenas, o fato dos três pagamentos e atrasos encontrarem-se dentro de idêntico período, pode–se inferir que houve pagamento antecipado.*

| *Data da OB* | *N.º OB* | *Valor da NF* | *Percentual Financeiro Acumulado ** | *Fls.* |
|---|---|---|---|---|
| *27/10/2000* | *2000OB001219* | *47.603,31* | *30,00%* | *483-v.3* |
| *20.12.2000* | *2000OB001614* | *25.930,88* | *46,34%* | *484-v.3* |
| *26.01.2001* | *2000OB000011* | *47.603,31* | *76,34%* | *485-v.3* |

** Obs: o cálculo foi realizado em razão do valor total do contrato de R$ 158.677,70.*

*Por fim, o registro do dia 27 de julho de 2001 do diário de obras demonstra, cabalmente, o pagamento antecipado, vide transcrição abaixo (fls. 530-v.3):*

*"Foi entregue nesta data, à contratada, notificação cobrando informações necessárias quanto à execução do serviço contratado, tendo em vista que até a presente data, conforme medições realizadas, foram concluídos apenas 53% (cinqüenta e três por cento) da referida obra, estando essa empresa inadimplente com o cronograma físico-financeiro."*

*Por pertinente, cumpre relatar que causa-nos estranheza o fato de que, só quando já havia sido pago quase a totalidade do acordado, o montante de R$ 155.127,50 (97,76%), em 30 de novembro de 2001, a Administração ter rescindido o contrato (fls. 549-v.3), em razão da notificação supracitada de 27 de julho de 2001 (fls.530-v.3), ou seja 4 meses depois. Intrigante ainda é o fato de ter sido pago ainda a quantia de R$ 33.990,00 (21,42%) dessa última data até a rescisão. A Administração deveria ter suspendidos os pagamentos a partir de 27 de julho de 2001 até a regularização da execução dos serviços.*

*Nos termos do cronograma físico-financeiro (fls. 455-v.3), à vista do que faltava pagar (R$ 3.550,20 - 2,24%), a obra deveria estar nas fases: outros (R$ 3.010,80) e limpeza (R$ 481,00). Durante a inspeção, fomos informados de que ainda foram realizados serviços de pintura (etapa anterior) por militares do Parque. Sendo assim, a empresa recebeu por serviços que não realizou, configurando-se, portanto, débito na quantia de R$ 7.757,50, valore referente à etapa de pintura, conforme cronograma físico-financeiro (fls. 455-v.3).*

***Expiração do prazo de 180 dias para conclusão dos serviços***

*Nos moldes do art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93, é dispensada a licitação nos casos de emergência somente "para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos".*

*O prazo máximo para término da obra era de 125 (cento e vinte e cinco) dias corridos contados a partir da data da entrada em vigor do contrato (fls. 468-v.3). Nesses termos, a data para conclusão das obras seria 28 de fevereiro de 2001 (fls. 456-v.3). A obra foi entregue em 29 de maio de 2002 (fls. 509-v.3). Ressalva-se que de 30 de novembro de 2001 até a data da entrega (29/05/2002) a obra foi finalizada por militares do Parque, haja vista a rescisão contratual havida naquela data (30/11/2001) (fls. 549-v.3).*

*Caso fosse considerada a data de maio de 2000 do parecer técnico como marco da situação de emergência, o prazo final para conclusão das obras somente poderia ser novembro de 2000, sem prorrogação. Nesse sentido, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes se posiciona (in "Contratação Direta sem Licitação, 4ª ed., p. 248):*

*"É importante registrar que o prazo máximo estabelecido no dispositivo deve ser contado a partir da ocorrência do fato considerado 'emergencial'..."*.

*Posto isso, não resta dúvidas de que a extrapolação havida do prazo de 180 (cento e oitenta) dias não se coaduna com as disposições legais.*

***Ausência de aplicação de penalidade***

*Nos moldes já expostos, houve atraso na conclusão das obras e a Administração se absteve de aplicar as penalidades contratuais previstas (cláusula 21 –fls. 473/474-v.3).*

*Ante o exposto, somos porque sejam chamados em* ***audiência*** *os responsáveis quanto às seguintes irregularidades: a) não-realização de licitação anteriormente à configuração da situação emergencial, b) pagamento antecipado, c) expiração do prazo de 180 dias para conclusão dos serviços, d) ausência de aplicação de penalidade, e e) ausência de boletins de medição. Quanto aos itens a, b, c, d, e, deve ser chamado o ordenador de despesa nos exercícios de 2000 a 2002, Sr.* ***Joel Medeiros Fonseca****. Quanto ao item b, os Srs.* ***Jorge Pacheco Silva*** *e* ***Jacó Rodrigues Carneiro****, por terem atestados notas fiscais sem a contraprestação dos serviços. Quanto aos itens c, e, a comissão de fiscalização (fls. 481-v.3), Srs.* ***Jorge Pacheco Silva****,* ***Aníbio Roberto Calixto Pereira****,* ***Orlando Morais da Silva*** *e* ***Clayton José Gomes Silva****. Cumpre, ainda, destacar que o ordenador de despesa do exercício de 1999, Sr.* ***Geraldo Magela Batista****, também deve ser chamado em audiência quanto ao item a, já que poderia ter promovido procedimento normal de licitação, evitando a contratação direta por emergência no exercício de 2000.*

*Entendemos ainda que deve ser realizada* ***citação,*** *pelo débito de R$ 7.757,50, referente aos serviços de pintura que não foram prestados, da empresa Barma Engenharia Ltda., na pessoa de seu representante legal, solidariamente com o Sr.* ***Joel Medeiros Fonseca****.*

***IV - PAG/1096/PAMARF/2000***

***IV.1 Descrição do objeto***

*Trata-se de contratação de empresa para conservação e adaptação das instalações do prédio E-001 e Hotel de Trânsito, com substituição de pisos, telhados, esquadrias, instalações elétricas e adequação das instalações internas, conforme especificação técnica (fls. 565/584-v.3), com fulcro no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93, no valor de R$ 246.400,00 (fls. 606-v.4).*

***IV.2 Análise***

*As irregularidades apontadas pelo denunciante versavam, basicamente, sobre possibilidade da configuração da emergência por desídia administrativa e descaracterização da situação de emergência ante ao lapso temporal "...entre data do fato provocador da EMERGÊNCIA e o da conclusão dos serviços..." superior a 180 (cento e oitenta) dias (fls. 5-v.1). A seguir, iremos analisar cada ponto desse, bem como outras falhas que foram verificadas na constatação "in loco".*

***Situação de emergência***

*O Parecer Técnico n.º 21/2000 do Serviço Regional de Engenharia, de 17 de abril de 2000, atestou o quadro emergencial, conforme texto abaixo (fls. 550/564-v.3):*

*"... este Serviço é de parecer que as ações recomendadas no item 4.0 sejam realizadas em caráter de EMERGÊNCIA, tendo em vista: a evolução da deterioração das instalações do prédio do Hotel de Trânsito, elevando os riscos de novos desabamentos de forros e do madeiramento da coberta, comprometimento das instalações elétricas, a presença de morcegos e outros insetos, a criação de fungos bactérias que podem causar males a saúde daqueles que ocupem suas dependências e a contaminação da água dos reservatórios existentes sobre o forro."*

*Foram consultadas 5 (cinco) empresas (fls. 591-v.3). A proposta da contratada,* ***Cláudio Sérgio Oliveira de Borba Maranhão****, era a de menor preço.*

*Assim, nos moldes do art. 26, parágrafo único, c/c art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93, encontra-se justificada a contratação direta.*

*Resta, entretanto, elucidar o porquê do prédio do Hotel de Trânsito ter evoluído a situação precária ensejadora da contratação direta por emergência.*

***Expiração do prazo de 180 dias para conclusão dos serviços***

*De fato, houve extrapolação do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão das obras. As obras foram entregues em 28 de maio de 2002 (fls. 666/674-v.4), enquanto que deveriam ter sido concluídas em 28 de março de 2001 (fls. 592-v.3). Isso, se não for contado o prazo a partir de 17 de abril de 2000, data do parecer técnico.*

***Pagamento antecipado***

*Igual aos outros PAGs não havia nos autos boletins de medição atestando os pagamentos ao término de cada etapa da obra, nem cronograma físico-financeiro.*

*Da análise do diário de obras (fls. 621/635-v.4), observa-se que em 27 de dezembro de 2000 a obra estaria na fase de demolição. Consoante a proposta orçamentária da empresa (fls. 595/600-v.3), após conclusão dessa fase deveria ter sido pago o montante de R$ 7.779,87. No entanto, em 21 de dezembro de 2000 já havia sido pago a quantia de R$ 98.559,90 (40% do total do contrato), referentes às notas fiscais n.º 0073 e 0070 (fls.642/644-v.4).*

*Planilha de 21 de agosto de 2001 da Seção de Engenharia evidencia que até essa data já havia sido executado fisicamente o valor correspondente a R$ 108.787,11 (fls. 636/641-v.4). Todavia, foi pago até 22 de maio de 2001 a soma de R$ 206.479,60 (fls. 642-v.4), referentes às notas fiscais n.º 0073, 0070, 0080, 0085, 0087, 0094, 0097 e 0099 (fls.642/650-v.4).*

***Pagamento superior ao pactuado***

*Foi acordado o valor de R$ R$ 246.400,00, porém foi pago a quantia de R$ 262.882,60 à contratada (fls. 642-v.4). Nos termos do art. 65, da Lei n.º 8.666/93, pode haver várias justificativas para esse acréscimo: modificação do projeto, acréscimo quantitativo do objeto ou manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Todavia, não constava dos autos termo aditivo formalizando o acréscimo, nem havia documentos esclarecendo os motivos do pagamento a maior.*

*A título informativo, foi pago mais que o acordado e o contrato foi rescindido antes do término da obra por inadimplência do cronograma físico-financeiro (fls. 661-v.4). Tal fato corrobora a verificação de que os pagamentos, na verdade, não foram executados conforme o andamento da obra, reforçando a constatação da ocorrência de pagamento antecipado.*

***Ausência de aplicação de penalidade***

*Consoante já exposto, houve atraso na conclusão das obras e a Administração se absteve de aplicar as penalidades contratuais previstas (cláusula 21 –fls. 615/616-v.4).*

*Ante o exposto, somos porque sejam chamados em* ***audiência*** *os responsáveis quanto às seguintes irregularidades: a) não-realização de licitação anteriormente à configuração da situação emergencial, b) expiração do prazo de 180 dias para conclusão dos serviços, c) pagamento antecipado, d) pagamentos superiores ao valor contratado sem formalização de termo aditivo; e) ausência de aplicação de penalidade, e f) ausência de boletins de medição e cronograma físico-financeiro. Quanto aos itens a, b, c, d, e, f, deve ser chamado o ordenador de despesa nos exercícios de 2000 a 2002, Sr.* ***Joel Medeiros Fonseca****. Quanto ao item c, o Sr.* ***Jorge Pacheco Silva****, por ter atestados notas fiscais sem a contraprestação dos serviços. Quanto aos itens b, f, a comissão de fiscalização (fls. 481-v.3), Srs.* ***Jorge Pacheco Silva****,* ***José Carlos Bezerra Barbosa****,*

***José Carlos Barbosa dos Santos*** *e* ***Clayton José Gomes Silva****. Cumpre, ainda, destacar que o ordenador de despesa do exercício de 1999, Sr.* ***Geraldo Magela Batista****, também deve ser chamado em audiência quanto ao item a, já que poderia ter promovido procedimento normal de licitação, evitando a contratação direta por emergência no exercício de 2000.*

***V - PAG/1097/PAMARF/2000***

***V.1 Descrição do objeto***

*Trata-se de contratação de empresa para reparação do setor de usinagem, com substituição do engradamento do telhado e das instalações elétricas (distribuição de rede e proteções), conforme especificação técnica (fls. 703/715-v.4), com fulcro no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93, no valor de R$ 110.641,10 (fls. 736-v.4).*

***V.2 Análise***

*As irregularidades apontadas pelo denunciante versavam, basicamente, sobre possibilidade da configuração da emergência por desídia administrativa e descaracterização da situação de emergência ante ao lapso temporal "...entre data do fato provocador da EMERGÊNCIA e o da conclusão dos serviços..." superior a 180 (cento e oitenta) dias e (fls. 5-v.1). Não foram observadas outras falhas na constatação "in loco".*

***Situação de emergência***

*O Parecer Técnico n.º 23/2000 do Serviço Regional de Engenharia, de 10 de maio de 2000, atestou o quadro emergencial, conforme texto abaixo (fls. 675/702-v.4):*

*"... este Serviço é de parecer que as ações recomendadas no item 4.0 sejam realizadas em caráter de EMERGÊNCIA, tendo em vista: a paralisação das atividades operacionais daquela Seção, a evolução da deterioração da coberta, o mau estado do madeiramento, o comprometimento das instalações elétricas e o risco que podem correr as pessoas que trabalham naquele local."*

*Foram consultadas 4 (quatro) empresas (fls. 728-v.6). A proposta da contratada,* ***Construtora Muniz de Araújo Ltda.****, era a de menor preço.*

*Assim, nos moldes do art. 26, parágrafo único, c/c art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93, encontra-se justificada a contratação direta.*

*Resta, entretanto, elucidar o porquê do prédio do Hotel de Trânsito ter evoluído a situação precária ensejadora da contratação direta por emergência.*

*Ante o exposto, somos porque sejam chamados em* ***audiência*** *os responsáveis, Sr.* ***Joel Medeiros Fonseca*** *e Sr.* ***Geraldo Magela Batista****, quanto a não-realização de licitação anteriormente à configuração da situação emergencial.*

***VI – OUTRAS CONSIDERAÇÕES RELEVANTES***

*Por fim, cumpre informar que foram visitadas as obras referentes aos PAGs 1096 (Hotel de Trânsito), 1097 (Usinagem) e 1098 (Setor de Saúde), tendo sido verificado o término das obras. Foram retiradas fotos que seguem anexadas a este relatório: Hotel de Trânsito (Anexo I), Usinagem (Anexo II) e Setor de Saúde (Anexo III). Quanto ao PAG 561, por a obra ter sido realizada em Fernando de Noronha, não foi possível a verificação no local. Ainda assim, as fotos, disponibilizadas a essa equipe durante a inspeção, permitiram-nos concluir pelo término da obra de Fernando de Noronha.*

*Registra-se, ainda, que foram anexados o edital e o contrato com texto integral, referentes à Concorrência Internacional n.º 001/PAMARF/99, para melhor análise dos fatos (fls. 750-v.4 a 846-v.5).*

***VII – PROVIDÊNCIAS POSTERIORES***

*Quanto à ausência de cronograma físico-financeiro e de orçamento detalhado em planilhas, somos porque, quando do julgamento do mérito, o Tribunal determine à unidade somente licitar mediante a existência de orçamento detalhado, nos moldes do art. 7º, §2º, II, da Lei n.º 8.666/93, exigir dos licitantes a apresentação de cronograma físico-financeiro e elaborar os boletins de medição da execução física.*

***VIII- PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

*I – **audiência** do Sr. **Geraldo Magela Batista**, Ordenador de Despesas, nos termos do art. 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c art. 194, inciso III, do RI/TCU, para apresentar suas razões de justificativa, em relação aos pontos abaixo:*

***-quanto ao PAG/001/PAMARF/1999:***

*a)não-execução direta, pelo PAMARF, dos serviços de reforma interna e pintura das aeronaves Learjet, tendo em vista que esses serviços não apresentariam uma natureza técnica específica como no caso da inspeção de 12 anos e de 6000 pousos, tendo em vista ainda que a Unidade tem como atribuição promover grandes reparos e pinturas nas aeronaves e que a justificativa técnica que foi dada para abertura da licitação foi apenas relativa à dificuldade inerente à execução direta do serviço de inspeção e não de reforma e pintura das aeronaves;*

*b)extrapolação do limite máximo de acréscimo de 50% permitido pelo § 1°, do art. 65 da Lei n° 8.666/93 para reforma de equipamentos, já que o valor inicial do contrato era de US$ 1.535.825,61 e foram executados mais US$ 1.243.542,48 em serviços de reforma interna e pintura e serviços adicionais, totalizando US$ 2.779.368,09 (R$ 5.379.637,11) o que representaria um aumento de 80% do valor inicialmente contratado;*

*c)realização de aditivos ao contrato inicial sem autorização para formalização de Termo Aditivo por parte da Diretoria de Material da Aeronáutica - DIRMA;*

*d)alteração da sobretaxa para 20% no faturamento das peças de reposição e KITS de modificação a serem fornecidos pela empresa contratada, no contrato assinado entre o PAMARF e a empresa Líder subitem 3.4, cláusula 3-Preço do contrato, em relação à sobretaxa de 10% que constava na minuta do contrato anexa ao Edital, conforme subitem 3.3, cláusula 3-Preço;*

***-quanto aos PAG/1098/PAMARF/2000, PAG/1096/PAMARF/2000 e PAG/1097/PAMARF/2000:***

*a)não-realização de licitação antes da configuração da situação emergencial;*

II– **audiência** dos senhores a seguir para apresentarem suas razões de justificativa quanto aos pontos listados abaixo, nos termos do art. 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c art. 194, inciso III, do RI/TCU:

*-Srs. **Geraldo Magela Batista**, ordenador de despesas, **Antonio Celso de Souza**, **José Francisco dos Santos Sobrinho**, **Luiz José Maria**, **Sérgio Lins de Castro**, **Renato Gomes da Conceição**, **José Luiz Magalhães Bastos**, **Mauro Massahiro Okabayashi**, presidente e membros da comissão especial de licitação designada em 04/01/99, para procedimento e julgamento da **Concorrência Internacional n° 001/PAMARF/99**;*

*a)aceite da proposta da empresa Líder, com a cotação de 6 unidades por aeronave de "Power Supply" ou "Fonte de Alimentação" na P/N 6608465-1 da Diretiva Técnica Mandatória SB35/36-33-6A, sendo que a empresa concorrente, Target, cotou 14 unidades para esse mesmo item (Para fundamentar as justificativas técnicas, anexar a Diretiva Técnica Mandatória SB35/36-33-6A emitida pelo fabricante ou outro documento se houver);*

*b)criação de duas modalidades distintas de serviços não previstas na inspeção do objeto licitado: "Serviços Extras" e "Serviços Adicionais", sendo que se fosse ultrapassado o custo máximo cotado pela contratada para a realização daqueles, seriam realizados estes; sendo assim vantajoso para a empresa, em detrimento da Administração, cotar a menor margem de custo possível para a realização desses "Serviços Extras", tendo em vista que o preço global da proposta diminuiria, não representando riscos para a empresa, já que se fosse ultrapassada a margem ofertada seriam realizados os "Serviços Adicionais".*

*c)inclusão de itens "opcionais" (serviços de reforma interna e pintura das aeronaves) nas propostas, que acabaram sendo realizados e que não foram considerados para efeito de julgamento das propostas.*

*III – **audiência** do Sr. **Joel Medeiros Fonseca**, ordenador de despesas, nos termos do art. 43, inciso II da Lei nº 8.443/92, para apresentar suas razões de justificativa, em relação aos pontos abaixo c/c art. 194, inciso III, do RI/TCU:*

**-quanto ao PAG/561/PAMARF/2000:**

*a)ausência de termo de prorrogação contratual, nos termos do §2º, do art. 57, da Lei n.º 8.666/93;*

*b)ausência de aplicação de penalidade, nos termos do art. 86, da Lei n.º 8.666/93;*

*c)ocorrência de pagamento antecipado em contrariedade ao disposto no art. 65, II, c, da Lei n.º 8.666/93 c/c art. 62 da Lei n.º 4.320/64;*

*d)ausência de cronograma físico-financeiro, boletins de realização dos serviços efetivamente já executados, medições da comissão de fiscalização, conforme estabelecido no instrumento contratual;*

*e)ausência de orçamento detalhado em planilhas, nos moldes do art. 7º, §2º, II, da Lei n.º 8.666/93;*

*f)não-manutenção das mesmas condições preestabelecidas no instrumento convocatório da licitação fracassada, nos termos do art. 24, V, da Lei n.º 8.666/93;*

***-quanto ao PAG/1098/PAMARF/2000:***

*a)não-realização de licitação antes da configuração da situação emergencial;*

*b)ocorrência de pagamento antecipado em contrariedade ao disposto no art. 65, II, c, da Lei n.º 8.666/93 c/c art. 62 da Lei n.º 4.320/64;*

*c)extrapolação do prazo de 180 (cento e oitenta dias) para conclusão dos serviços, nos moldes do art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93;*

*d)ausência de aplicação de penalidade, nos termos do art. 86, da Lei n.º 8.666/93;*

*e)ausência de boletins de realização dos serviços efetivamente já executados, medições da comissão de fiscalização, conforme estabelecido no instrumento contratual;*

***-PAG/1096/PAMARF/2000:***

*a)não-realização de licitação antes da configuração da situação emergencial;*

*b)extrapolação do prazo de 180 (cento e oitenta dias) para conclusão dos serviços, nos moldes do art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93;*

*c)ocorrência de pagamento antecipado em contrariedade ao disposto no art. 65, II, c, da Lei n.º 8.666/93 c/c art. 62 da Lei n.º 4.320/64;*

*d)pagamentos superiores ao estipulado originalmente no contrato sem a formalização de termo aditivo, em inobservância ao art. 60, da Lei n.º 8.666/93;*

*e)ausência de aplicação de penalidade, nos termos do art. 86, da Lei n.º 8.666/93;*

*f)ausência de cronograma físico-financeiro, boletins de realização dos serviços efetivamente já executados, medições da comissão de fiscalização, conforme estabelecido no instrumento contratual;*

***-quanto ao PAG/1097/PAMARF/2000:***

*a)não-realização de licitação antes da configuração da situação emergencial;*

*IV-* ***audiência*** *do Sr.* ***José Francisco dos Santos Sobrinho****, nos termos do art. 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c art. 194, inciso III, do RI/TCU, para apresentar suas razões de justificativa por ter certificado que a contratação direta, referente ao* ***PAG/561/PAMARF/2000,*** *encontrava-se em conformidade com a Lei n.º 8.666/93, sendo que não foram mantidas as mesmas condições preestabelecidas no instrumento convocatório da licitação fracassada, nos termos do art. 24, V, da Lei n.º 8.666/93;*

*V –* ***audiência*** *do Sr.* ***Jorge Pacheco Silva****, nos termos do art. 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c art. 194, inciso III, do RI/TCU, para apresentar suas razões de justificativa, em relação aos pontos abaixo:*

*a)atesto das notas fiscais n.º 268, 269, 270, 271, 272, emitidas pela empresa Barma Engenharia Ltda., que ensejaram na ocorrência de pagamento antecipado, referente ao* ***PAG/561/PAMARF/2000****;*

*b)atesto da nota fiscal n.º 245, emitida pela empresa Barma Engenharia Ltda., que ensejou na ocorrência de pagamento antecipado, referente ao* ***PAG/1098/PAMARF/2000****;*

*c)atesto das notas fiscais n.º 0073, 0070, 0080, 0085, 0087, 0094, 0097 e 0099, emitidas pela empresa Cláudio Sérgio Oliveira de Borba Maranhão, que ensejaram na ocorrência de pagamento antecipado, referente ao* ***PAG/1096/PAMARF/2000****;*

*VI –* ***audiência*** *do Sr.* ***Jacó Rodrigues Carneiro****, nos termos do art. 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c art. 194, inciso III, do RI/TCU, para apresentar suas razões de justificativa, em relação aos pontos abaixo:*

*a)atesto da nota fiscal n.º 231, emitida pela empresa Barma Engenharia Ltda., que ensejou na ocorrência de pagamento antecipado, referente ao* ***PAG/561/PAMARF/2000****;*

*b)atesto da nota fiscal n.º 214 e 230, emitidas pela empresa Barma Engenharia Ltda., que ensejaram na ocorrência de pagamento antecipado, referente ao* ***PAG/1098/PAMARF/2000****;*

*VII –* ***audiência*** *dos Srs.* ***Marcos Augusto Callado do Bonfim****,* ***Ely Wagner Ferreira Sabará****,* ***Roberto Caraciolo Paiva****, membros da comissão de fiscalização referente ao* ***PAG/561/PAMARF/2000****, nos termos do art. 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c art. 194, inciso III, do RI/TCU, para apresentar suas razões de justificativa, em relação aos pontos abaixo:*

*a)ausência de cronograma físico-financeiro, boletins de realização dos serviços efetivamente já executados, medições da comissão de fiscalização, conforme estabelecido no instrumento contratual;*

*b)ausência de orçamento detalhado em planilhas, nos moldes do art. 7º, §2º, II, da Lei n.º 8.666/93;*

*VIII –* ***audiência*** *dos Srs.* ***Jorge Pacheco Silva****,* ***Aníbio Roberto Calixto Pereira****,* ***Orlando Morais da Silva*** *e* ***Clayton José Gomes Silva****, membros da comissão de fiscalização referente ao* ***PAG/1098/PAMARF/2000****, nos termos do art. 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c art. 194, inciso III, do RI/TCU, para apresentar suas razões de justificativa, em relação aos pontos abaixo:*

*a)extrapolação do prazo de 180 (cento e oitenta dias) para conclusão dos serviços, nos moldes do art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93;*

*b)ausência de boletins de realização dos serviços efetivamente já executados, medições da comissão de fiscalização, conforme estabelecido no instrumento contratual;*

*IX –* ***audiência*** *dos Srs.* ***Jorge Pacheco Silva****,* ***José Carlos Bezerra Barbosa****,* ***José Carlos Barbosa dos Santos*** *e* ***Clayton José Gomes Silva****, membros da comissão de fiscalização referente ao* ***PAG/1096/PAMARF/2000****, nos termos do art. 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c art. 194, inciso III, do RI/TCU, para apresentar suas razões de justificativa, em relação aos pontos abaixo:*

*a)extrapolação do prazo de 180 (cento e oitenta dias) para conclusão dos serviços, nos moldes do art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93;*

*b)ausência de boletins de realização dos serviços efetivamente já executados, medições da comissão de fiscalização, conforme estabelecido no instrumento contratual;*

*X –* ***citação****, convertendo desde logo o presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 197 do RI/TCU, da empresa Barma Engenharia Ltda., na pessoa de seu representante legal, solidariamente com o Sr.* ***Joel Medeiros Fonseca****, ordenador de despesa à época, para no prazo de quinze dias, conforme o disposto no art. 30, inciso I, alínea "a" da Lei n.º 8.443/92, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional, o valor original de R$ 7.757,50 (sete mil, setecentos e cinqüenta e sete reais e cinqüenta centavos), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora devidos, a contar de 27/11/2001, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, em razão de terem sido efetuados pagamentos relativos aos serviços de pintura conforme cronograma físico-financeiro de 20/10/2000 da empresa Barma Engenharia Ltda. e os mesmos não terem sido executados pela citada empresa, referentes à recuperação do setor de saúde do PAMARF (****PAG/1098/PAMARF/2000****);*

*XI-* ***diligência*** *junto ao Parque de Material Aeronáutico de Recife - PAMARF, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 240 do Regimento Interno/TCU, relativa à* ***Concorrência Internacional n° 001/PAMARF/99*** *para que envie a seguinte documentação:*

*a)cópia do orçamento constante do Ofício n° 120/TPL/R 233 de 16/09/96, que fundamentaria a alegação de que os custos para a realização dos serviços de inspeção de 12 anos/6000 pousos das aeronaves Learjet diretamente pelo PAMARF apresentariam-se superiores aos custos para a realização em empresas especializadas (juntar o orçamento anexo ao Ofício n° 120/TPL/R 233 de 16/09/96).*

*XII – **diligência**, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 240 do Regimento Interno/TCU, à Diretoria de Material Aeronáutico e Bélico - DIRMAB, para esclarecer os motivos da ausência de autorização ao Parque de Material Aeronáutico de Recife - PAMARF, para a formalização de termo aditivo ao contrato n° 002/COMGAP-PAMARF/99 relativo à **Concorrência Internacional n° 001/PAMARF/99**."*

É o relatório.

VOTO

Registro, inicialmente, que as irregularidades apuradas são referentes aos exercícios de 1999, 2000 e 2001. Conforme deliberou este Tribunal na Decisão nº 1.505/2002-Plenário, *"o julgamento das contas constitui fato prejudicial à punição pela prática de atos irregulares ocorridos na gestão já julgada, posteriormente detectados, somente sendo possível tal hipótese mediante o conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público junto a este Tribunal"*. Consultando o Sistema Processus, verifiquei que as contas da unidade relativas a 1999 já se encontram julgadas (TC nº 006.831/2000-8 – regulares com quitação plena). Já as contas relativas a 2000 encontram-se sobrestadas (TC nº 008.635/2001-3) e as de 2001 estão em estado de diferimento (TC nº 010.668/2002-0). Em relação aos fatos ocorridos em 2000 e 2001, portanto, não há problemas para que a apuração continue normalmente a ser feita neste processo. No que tange àqueles ocorridos em 1999, entretanto, há necessidade da interposição de recurso de revisão pelo Ministério Público/TCU, nos termos do art. 35 da Lei nº 8.443/92.

2.Os fatos relativos a 1999 envolvem apenas o PAG 001/1999, que tratava da concorrência para a contratação de serviços de inspeção em aeronaves Learjet. Considero que a melhor alternativa é a formação de um processo apartado, contendo apenas os elementos relativos à referida concorrência. Este apartado deverá ser apensado às contas de 1999 e submetido ao Ministério Público/TCU, para a verificação da conveniência da interposição de recurso de revisão. Caso haja a interposição do recurso as apurações devidas terão seu prosseguimento no âmbito das contas.

3.Com relação ao mérito do processo, concordo, de uma forma geral, com as propostas feitas pela Unidade Técnica. Entendo, entretanto, que alguns ajustes devem ser realizados. No que se refere aos fatos relacionados ao PAG 001/1999, apesar do fato de que as apurações não serão realizadas neste processo e serão conduzidas por Relator a ser sorteado no caso de interposição de recurso de revisão, permito-me indicar alguns aspectos que me parecem relevantes em relação às questões levantadas.

4.Ficou demonstrado, confirmando o que foi trazido pelo denunciante, que os serviços de substituição do revestimento interno haviam sido contratados a preços superiores àqueles apresentados pela 'Target' em sua proposta (fls. 83/86, v.1). Conforme relatado pela equipe, esses serviços, apesar de terem sido cotados pelas empresas, não seriam utilizados para efeito de comparação de propostas e adjudicação do objeto, de acordo com o edital. Entretanto, eles acabaram sendo contratados e o foram por preço superior ao que constava da proposta da 'Target'. Tais serviços eram independentes daqueles de inspeção propriamente ditos e poderiam ter sido licitados separadamente. Em princípio, portanto, está caracterizado o sobrepreço. Para quantificar o superfaturamento, faz-se necessário verificar o que realmente foi executado e a partir daí calcular a diferença em relação ao que havia sido ofertado pela 'Target'. Nesse sentido, considero adequado

que seja feita diligência à unidade para que remeta as faturas correspondentes aos serviços de reparo no interior das aeronaves.

5.No que tange à mudança do valor admitido de sobretaxa em relação aos preços das peças, de 10% no edital para 20% no contrato, também me parece ser uma situação ensejadora de débito, se efetivamente caracterizado que foram pagos valores superiores aos 10% previstos no edital. Para isso, faz-se necessário saber quais peças foram substituídas a título de 'serviços adicionais', o valor de aquisição de cada uma delas e também o preço do fabricante. Os valores que ultrapassarem 10% do preço do fabricante devem ser imputados como débito. Nesse sentido, me parece pertinente que se realize diligência à unidade para que encaminhe essas informações.

6.No que se refere ao PAG 1096/2000, a equipe relatou que o valor contratado foi de R$ 246.400,00, mas foi pago R$ 262.882,60, sem que houvesse termo aditivo ou qualquer documento que esclarecesse os motivos do pagamento a maior. Foi proposta audiência dos responsáveis quanto a esse pagamento. Entretanto, como se trata de débito já quantificado, esse item deve ser objeto de citação.

7.Considero adequada a proposta de conversão em TCE feita no item X do relatório (fl. 871, v.5). No entanto, além da citação proposta naquele item, também deverá ser feita a citação do Sr. Joel Medeiros Fonseca, ordenador de despesas à época, solidariamente com a empresa contratada 'Cláudio Sérgio Oliveira de Borba Maranhão', na pessoa de seu representante legal, pelo valor de R$ 16.482,60, relativo ao fato acima mencionado. As datas de referência deverão ser aquelas dos últimos pagamentos feitos à empresa, que ultrapassaram o valor contratual estipulado (R$ 6.982,00 – 14/11/2001 e R$ 9.500,60 – 07/11/2001, fls. 642, v.4).

8.Em algumas das contratações emergenciais realizadas, não ficou devidamente caracterizada tal situação. Conforme já havia sido indicado no despacho inicial do Sr. Diretor (fl. 59, v.1), em três obras, as contratações das empresas foram efetuadas diversos meses após a possível caracterização do estado emergencial. Isso foi confirmado pela equipe de inspeção. No entanto, só foi proposta audiência em relação à extrapolação do prazo de 180 dias para conclusão dos serviços. Deve ser feita audiência também em relação à própria descaracterização da situação emergencial, dado o longo tempo decorrido entre a emissão dos pareceres técnicos e a contratação.

9.Nos itens de audiência relativos à 'ausência de aplicação de penalidade', é preciso detalhar que o motivo para a aplicação da penalidade era o atraso na execução dos serviços. Da mesma forma, na audiência referente à 'não-manutenção das mesmas condições preestabelecidas no instrumento convocatório' (PAG 561/2000), é necessário especificar que isto diz respeito à retirada do fornecimento dos materiais do objeto da licitação. Também é necessário ouvir o responsável em relação à ausência de verificação da capacidade técnica da empresa que foi contratada – 'Barma Engenharia Ltda.'.

10.No item VII da audiência, propõe-se que sejam ouvidos os membros da comissão de fiscalização pela ausência de orçamento detalhado em planilhas. Entretanto, esse aspecto não é de responsabilidade da comissão de fiscalização, uma vez que o orçamento deveria ter sido exigido antes da contratação.

11.Por fim, entendo que deve ser encaminhada, ao denunciante, cópia da deliberação que vier a ser adotada. Considero, também, que deve ser retirada a chancela de sigiloso que recai sobre os autos, mantendo-se o sigilo quanto ao nome do denunciante.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2003.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 107/2003 -TCU - Plenário

1. Processo nº TC 006.857/2002-0 - Sigiloso (com 05 volumes)
2. Grupo I - Classe de Assunto: VII - Denúncia
3. Responsáveis: Geraldo Magela Batista (CPF nº 715.435.038-53), Joel Medeiros Fonseca (CPF nº 774.607.668-87), Jorge Pacheco Silva (CPF nº 070.350.398-72), Jacó Rodrigues Carneiro (CPF nº 179.772.079-15), Marcos Augusto Callado do Bonfim (CPF nº 050.077.618-00), Ely Wagner Ferreira Sabará (CPF nº 546.353.496-91), Roberto Caraciolo Paiva (CPF nº 020.945.714-75), Aníbio Roberto Calixto Pereira (CPF nº 220.411.093-00), Orlando Morais da Silva (CPF nº 740.753.908-10), Clayton José Gomes da Silva (CPF nº 717.897.154-15), José Carlos Bezerra Barbosa (CPF nº 266.275.664-00), José Carlos Barbosa dos Santos (CPF nº 147.401.334-15), José Francisco dos Santos Sobrinho (CPF nº 034.768.324-06), empresa 'Barma Engenharia Ltda' (CNPJ nº 02.848.962/0001-20) e empresa 'Claúdio Sérgio Oliveira de Borba Maranhão' (CNPJ não localizado).
4. Unidade: Parque de Material Aeronáutico de Recife - PAMARF
Vinculação: Comando da Aeronáutica – Ministério da Defesa
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 3ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não houve

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de denúncia versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Parque de Material Aeronáutico de Recife – PAMARF.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator em:
9.1 determinar à 3ª Secex que forme um apartado a este processo, com cópia de todos os documentos que digam respeito ao PAG 001/1999, apense às contas de 1999 da unidade (TC nº 006.831/2000-8) e o submeta ao Ministério Público junto ao TCU, objetivando a interposição de recurso de revisão às referidas contas;
9.2 determinar a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial, promovendo-se as seguintes citações, com fulcro no art. 12, inciso II da Lei nº 8.443/92, para que os responsáveis apresentem alegações de defesa ou recolham os valores indicados aos cofres do Tesouro Nacional, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, a partir das datas apontadas até a data de efetivo recolhimento:
9.2.1 Sr. Joel Medeiros Fonseca, solidariamente com a empresa 'Barma Engenharia Ltda.', na pessoa de seu representante legal, em função de terem sido efetuados pagamentos dos serviços de pintura referentes à recuperação do setor de saúde da unidade, conforme cronograma físico-financeiro de 20/10/2000 da empresa 'Barma Engenharia Ltda.', sendo que tais serviços não foram executados pela empresa, mas pela própria unidade (Contrato nº 002/CONGAP-PAMARF/2000 – reparação do setor de saúde);

| Valor (R$) | Data |
|---|---|
| 7.757,50 | 27/11/2001 |

9.2.2 Sr. Joel Medeiros Fonseca, solidariamente com a empresa 'Cláudio Sérgio Oliveira de Borba Maranhão', na pessoa de seu representante legal, em função da realização de pagamento a maior no Contrato nº 006/CONGAP-PAMARF/2000 (conservação e adaptação das instalações do prédio E-001 e Hotel de Trânsito), já que o valor previsto era de R$ 246.400,00 e acabaram sendo

pagos R$ 262.882,60, sem que houvesse termo aditivo ou qualquer documento que esclarecesse o motivo do acréscimo.

| Valor (R$) | Data |
|---|---|
| 9.500,60 | 07/11/2001 |
| 6.982,00 | 14/11/2001 |

9.3 determinar que sejam feitas as seguintes audiências, nos termos do art. 12, inciso III da Lei nº 8.443/92:

9.3.1 – Sr. Geraldo Magela Batista, pela não-realização de licitação antes da configuração da situação emergencial (PAGs 1096, 1097 e 1098/2000).

9.3.2 – Joel Medeiros Fonseca, ordenador de despesas:

9.3.2.1 ausência de termo de prorrogação contratual, nos termos do §2º, do art. 57, da Lei n.º 8.666/93 (PAG 561/2000);

9.3.2.2 ausência de aplicação de penalidade estabelecida em contrato, em razão do atraso na execução das obras, nos termos do art. 86 da Lei n.º 8.666/93 (PAGs 561, 1096 e 1098/2000);

9.3.2.3 realização de pagamento antecipado, em contrariedade ao disposto no art. 65, II, c, da Lei n.º 8.666/93 c/c art. 62 da Lei n.º 4.320/64 (PAGs 561, 1096 e 1098/2000);

9.3.2.4 ausência de cronograma físico-financeiro, boletins de realização dos serviços efetivamente já executados e medições da comissão de fiscalização, conforme estabelecido no instrumento contratual (PAGs 561, 1096 e 1098/2000);

9.3.2.5 ausência de orçamento detalhado em planilhas, nos moldes do art. 7º, §2º, II, da Lei n.º 8.666/93 (PAG 561/2000);

9.3.2.6 não-manutenção das mesmas condições preestabelecidas no instrumento convocatório da licitação fracassada, nos termos do art. 24, V, da Lei n.º 8.666/93, uma vez que foi retirado do objeto da contratação o fornecimento dos materiais (PAG 561/2000);

9.3.2.7 ausência de verificação da capacidade técnica da empresa que foi contratada – 'Barma Engenharia Ltda.' (PAG 561/2000);

9.3.2.8 extrapolação do prazo limite de 180 dias para a conclusão dos serviços, nos termos do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 (PAGs 1096 e 1098/2000);

9.3.2.9 não-realização de licitação antes da configuração da situação emergencial (PAG 1097/2000);

9.3.3 – Sr. José Francisco dos Santos Sobrinho, por ter certificado que a contratação direta, referente ao PAG 561/2000**,** encontrava-se em conformidade com a Lei n.º 8.666/93, sendo que não foi verificada a capacidade técnica da empresa que foi contratada – 'Barma Engenharia Ltda.' e também não foram mantidas as mesmas condições preestabelecidas no instrumento convocatório da licitação fracassada, nos termos do art. 24, V, da Lei n.º 8.666/93, uma vez que foi retirado do objeto da contratação o fornecimento dos materiais;

9.3.4 – Sr. Jorge Pacheco Silva:

9.3.4.1 atesto das notas fiscais n.ºs 268, 269, 270, 271 e 272, emitidas pela empresa 'Barma Engenharia Ltda.', que ensejaram na ocorrência de pagamento antecipado (PAG 561/2000);

9.3.4.2 atesto da nota fiscal n.º 245, emitida pela empresa 'Barma Engenharia Ltda.', que ensejou na ocorrência de pagamento antecipado (PAG 1098/2000);

9.3.4.3 atesto das notas fiscais n.ºs 0070, 0073, 0080, 0085, 0087, 0094, 0097 e 0099, emitidas pela empresa 'Cláudio Sérgio Oliveira de Borba Maranhão', que ensejaram na ocorrência de pagamento antecipado (PAG 1096/2000);

9.3.5 – Jacó Rodrigues Carneiro:

9.3.5.1 atesto da nota fiscal n.º 231, emitida pela empresa 'Barma Engenharia Ltda.', que ensejou na ocorrência de pagamento antecipado (PAG 561/2000);

9.3.5.2 atesto das notas fiscais n.ºs 214 e 230, emitidas pela empresa 'Barma Engenharia Ltda.', que ensejaram na ocorrência de pagamento antecipado (PAG 1098/2000);

9.3.6 - Srs. Marcos Augusto Callado do Bonfim, Ely Wagner Ferreira Sabará, Roberto Caraciolo Paiva, membros da comissão de fiscalização referente ao PAG 561/2000, pela ausência de cronograma físico-financeiro, boletins de realização dos serviços efetivamente já executados e medições da comissão de fiscalização, conforme estabelecido no instrumento contratual

9.3.7 - Srs. Jorge Pacheco Silva, Aníbio Roberto Calixto Pereira, Orlando Morais da Silva e Clayton José Gomes Silva, membros da comissão de fiscalização referente ao PAG 1096/2000:

9.3.7.1 extrapolação do prazo de 180 dias para conclusão dos serviços, nos termos do art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93;

9.3.7.2 ausência de boletins de realização dos serviços efetivamente já executados e medições da comissão de fiscalização, conforme estabelecido no instrumento contratual;

9.3.8 - Srs. Jorge Pacheco Silva, José Carlos Bezerra Barbosa, José Carlos Barbosa dos Santos e Clayton José Gomes Silva, membros da comissão de fiscalização referente ao PAG 1098/2000:

9.3.8.1 extrapolação do prazo de 180 dias para conclusão dos serviços, nos termos do art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93;

9.3.8.2 ausência de boletins de realização dos serviços efetivamente já executados e medições da comissão de fiscalização, conforme estabelecido no instrumento contratual;

9.4 enviar cópia desta deliberação ao denunciante, informando-o que, ao término das apurações, ser-lhe-á encaminhada a decisão que vier a ser adotada.

9.5. levantar a chancela de sigiloso que recai sobre o presente processo, mantendo-se o sigilo quanto ao nome do denunciante, nos termos do art. 236, §1º do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 4/2003 – Plenário (Extraordinária de Caráter Reservado).
Ata nº 4/2003 – Plenário (Ordinária).

11. Data da Sessão: 12/2/2003 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral